

Lógicas institucionais na reforma da educação profissional federal brasileira: narrativa histórica do tempo presente (1993-2018)

Leonardo Augusto Nascimento Dos Santos

RESUMO

Este estudo investiga as lógicas institucionais prevalentes nas reformas da educação profissional federal brasileira ao longo do período de 1993 a 2018. Tal recorte temporal se justifica pela quantidade de reformas em curto recorte histórico e pelo impacto das mesmas nos aspectos estrutural, organizacional e pedagógico da educação profissional federal. Para atingir tal intento, empreendeu-se metodologicamente a uma pesquisa qualitativa histórico-hermenêutica. Utilizou-se, como fonte histórica para análise de dados, a consulta ao repertório legal da educação profissional do período estudado, que servem como instrumento interpretativo dos conflitos de poder entre os agentes institucionais do setor. A reconstrução narrativa elaborada aponta que as mudanças e permanências institucionais dependem dos direcionamentos providos pelos governos em mandato e seus respectivos interesses político-econômicos, permitindo compreender criticamente a dinâmica de reformas em contexto temporal. Os resultados desvelam as lógicas institucionais das ordens do estado burocrático e do mercado, bem como a lógica sociocultural aqui denominada *Bacharelismo x Tecnicalismo* que lhes trespassa. Ao final do trabalho, apresenta-se um epítome do mesmo, delineando seus limites e indicando futuros horizontes de investigação.

Palavras-chave: lógica institucional; reformas do estado; educação profissional federal; narrativa histórica; história do tempo presente.

Institutional logics in the reform of Brazilian federal professional education: historical narrative of the present time (1993-2018)

ABSTRACT

This study investigates the prevailing institutional logics in the reforms of Brazilian federal professional education over the period from 1993 to 2018. This time frame is justified by the number of reforms in a short period of history and their impact on the structural, organizational and pedagogical aspects of federal professional education. To achieve this, a qualitative historical-hermeneutic research was undertaken. The historical source used for data analysis was the consultation of the legal repertoire of professional education from the period studied, which serves as an interpretative tool of the power conflicts between the sector's institutional agents. The narrative reconstruction shows that institutional changes and continuities depend on the direction taken by the governments in office and their respective political and economic interests, allowing a critical understanding of the dynamics of reforms in a temporal context. The results reveal the institutional logics of the bureaucratic state and market orders, as well as the sociocultural logic known here as *Bachelorism vs. Technicalism* that runs through them. An epitome of the work is presented at the end, outlining its limits, and indicating future research horizons.

Keywords: *institutional logics; state reforms; federal professional education; historical narrative; history of the present time.*

Recebido em: 29/03/2023

Revisado em: 02/09/2023

Aprovado em: 26/02/2024



Leonardo Augusto
Nascimento Dos
Santos 

Instituto Federal de Educação, Ciência
e Tecnologia da Bahia
Doutorando em Administração,
Universidade Federal da Bahia, Brasil

leonardoans@ufba.br

Introdução

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rfepct) possuía, em 2022, aproximadamente, dois milhões de discentes inscritos, dos quais 1,5 milhão de matrículas ativas, dentre os mais de 11 mil cursos ofertados nas 656 unidades das 64 instituições de ensino que compõem a rede, além de um quadro de mais de 80 mil servidores docentes e técnico-administrativos.¹ Essa pujança demonstra a presença e representatividade que a Rfepct alcançou na administração pública e na sociedade brasileira. No entanto, também apontam sua complexidade, forjada em relações politicamente intrincadas entre os agentes que a compõem.

Nesse íterim, como campo organizacional da administração pública brasileira, a educação profissional federal é regida por diversos instrumentos legais, a partir do princípio administrativo da legalidade, em que a administração pública só está autorizada a realizar aquilo que é permitido no texto da lei (Meirelles & Burle Filho, 2016), o que implica a importância do aparato legal na consecução da coisa pública. Em um campo fortemente regulamentado, como é o setor educacional público brasileiro, o estudo da legislação faz-se extremamente pertinente para apreender as lógicas que regem sua institucionalização.

Portanto, compreender os aspectos que envolvem uma lei, bem como seus possíveis desdobramentos interpretativos e seus pressupostos históricos se tornam fundamentais àqueles que aspiram melhor entendimento das lógicas institucionais que regem a Administração Pública. No contexto brasileiro, o Estado tem função preponderante na formulação, implementação e regulação das atividades educacionais como um todo, o que torna imprescindível observar como cada mudança de governo reflete na situação social da educação brasileira. Argumenta-se que a Administração Pública brasileira funciona historicamente a partir de constantes reformas, e que a educação profissional federal, como campo organizacional, reproduz tal lógica, especialmente a cada mudança governamental.

É no cenário acima delineado que o presente trabalho se insere, buscando investigar como as mudanças regulatórias governamentais revelam as lógicas institucionais que norteiam a educação profissional federal ao longo do 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 e que seus objetivos e práticas são alvo de análises críticas por estudiosos da área (Quevedo, 2011)

O conceito de lógica institucional foi enunciado por Alford e Friedland em 1985, com o intuito de

[...]descrever práticas contraditórias e crenças inerentes às instituições das modernas sociedades ocidentais. Tais instituições seriam o capitalismo, o Estado burocrático e a democracia política que, em uma relação de conflito, forjam o modo como os indivíduos se engajam em suas ações e lutas políticas (Thornton & Ocasio, 2008, p.101).

¹ Dados obtidos na Plataforma Nilo Peçanha, ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZDhkNGNiYzgtMjQ0My00OGVILWJjNzYtZWQwYjI2OThhYWM1IiwidCI6IjllNjgyU5JLWQxMjgtNGVky11YjU4LTgyYjJhMTUzNDBmZiJ9>. Acesso em 20.set.2023.

As lógicas institucionais tanto fundamentam quanto emergem e retroalimentam os processos sociais. Nesta pesquisa, elas fomentam a compreensão da educação profissional federal, entendida não somente como campo organizacional, mas também como ação estatal, política pública historicamente direcionada para a transformação e inovação social dos desvalidos e necessitados materialmente (Cunha, 2000; J.A. Santos, 2000; Ramos, 2014), e que apresentou vertiginosa expansão nos últimos anos, especialmente após a criação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia em 2008. Presente em pesquisas de outras instâncias do campo educativo, tais como a educação básica e superior (Galli, 2018; Favero & Guimarães, 2019), a abordagem das lógicas institucionais ainda carece de maior aprofundamento na educação profissional federal e estudos das reformas da administração pública no Brasil.

Metodologicamente, o estudo qualitativo envereda por uma abordagem histórica hermenêutica, cujo processo dialógico, indutivo e reflexivo entre a autoria e seu repertório cognitivo, a revisão bibliográfica e a interação analítica que transformam o documento neutro em fonte histórica, produzem o conhecimento histórico, que se dispõem em formato lógico-narrativo (Rusen, 2007; Kipping, Wadhwani & Bucheli, 2014; Wadhwani, 2018; Costa & Silva, 2019). Como fontes históricas, têm-se onze legislações – oito leis e três decretos – promulgados durante o período compreendido entre 1993 e 2018, que tiveram impactos profundos nos aspectos estrutural, organizacional e pedagógico da educação profissional federal. Tal periodização enquadra-se no que os historiadores têm definido por “história do tempo presente”, terminologia empregada para definir o campo historiográfico do contemporâneo que, dado seu caráter de mediação instantânea, se coloca em permanente processo de reescrita (Bédarida, 2002; Dosse, 2012; Delgado & Ferreira, 2013).

O presente texto estrutura-se em oito partes, além dessa introdução: a segunda, apresenta o conceito de lógicas institucionais e seu debate com as teorias da cultura, apreendidos a partir da virada histórica em curso nas ciências sociais. Em seguida, introduz-se historicamente as reformas do estado brasileiro. Na sequência, historiciza-se a educação profissional na administração pública brasileira. Na quinta parte, apresentamos a metodologia qualitativa histórica, pautada na compreensão hermenêutica da legislação utilizada como fonte histórica da pesquisa que fomenta a composição da narrativa histórica, e os recortes temporais amparados nas mudanças institucional-legais a cada regime governamental. A sexta parte apresenta os resultados: a narrativa, propriamente dita, com suas respectivas reflexões críticas e interpretações, e as lógicas institucionais e socioculturais encontradas. Na seção seguinte, discutem-se os resultados obtidos, e as considerações finais resumem a trajetória da pesquisa.

Virada histórica e lógica institucional: inserindo o debate na administração pública

A “virada histórica” se constitui em movimento inerente às ciências sociais, em que estas também vivenciam preocupações com a dimensão histórica (Clark & Rowlinson, 2004; Hochman, 2013). Assim, antropologia, estudos organizacionais, sociologia e ciência política têm se ocupado de revisar seus objetos, métodos e teorias a partir da inclusão da dimensão histórica em seus programas de pesquisa (Pierson, 2004; Hochman, 2013).

Mais especificamente no âmbito da Administração – tanto a pública como a de empresas – o componente histórico sempre esteve presente (Costa, Barros, & Martins, 2010; Hochman, 2013; Reis, 2020). O que a “virada histórica” conclama é uma nova concepção de teorias e pesquisas, uma quebra paradigmática em relação as abordagens tradicionais, ligadas a uma concepção essencialista, positivista e universalista do tempo e da história, que aparecem somente como um mero contexto ou variável objetiva mensurável, ao invés de serem processos constitutivos inerentes às ações e práticas dos agentes e fenômenos sócio-organizacionais, ensejando, assim, abordagens e perspectivas mais críticas e reflexivas (Clark & Rowlinson, 2004; Booth & Rowlinson, 2006).

Esse debate se entremeia no âmago da teoria institucional. No campo da administração, a teoria (neo)institucional tem sido criticada por: assumir alto grau de estabilidade e conformidade sociais, ao invés de mudança e diversidade, por falhar em relatar o papel dos atores e seus respectivos agenciamentos, por ignorar questões relativas ao poder, e por focar na estrutura das instituições, ao invés de estudar seu conteúdo e significado (Suddaby *et al.*, 2014; Wadhwani, 2018).

Na busca por lidar com tais questões, emerge, no âmbito da teoria institucional, a perspectiva da lógica institucional, compreendida como uma metateoria para análise das inter-relações entre instituições, indivíduos e organizações em sistemas sociais, que ajuda pesquisadore(a)s interessado(a)s em questões de como o indivíduo e os atores organizacionais são influenciados por sua situação em múltiplas locações sociais num sistema interinstitucional (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012). Tal abordagem alude a ferramentas e procedimentos que auxiliam o entendimento das práticas e aspectos materiais das ações humanas, sem deixar de considerar seus contextos histórico-culturais (Ferreira, Rossoni & Oliveira, 2022).

As lógicas institucionais designam uma conexão entre a agência e a cognição do indivíduo e as práticas institucionais e estruturas de regras socialmente construídas (Oliveira & Mello, 2016). Isso possibilita o pleno reconhecimento das contradições institucionais e confrontos políticos que compõem a vida sócio-organizacional (Hills, Voronov & Hinings, 2013).

Dessa forma, a perspectiva da lógica institucional tem se revelado importante para a teoria institucional. Por dois motivos: além de fornecer um caminho de análise plural, historicamente configurado, possibilita, no processo de compreensão da constituição dos campos institucionais e organizacionais, em algum instante, a capacidade de trafegar por mais de um paradigma (Weber, Patel & Heinze, 2013).

Thornton, Ocasio & Lounsbury (2012) sustentam que o princípio fundamental das lógicas institucionais é que seus ordenamentos sociais são constituídos de elementos materiais e simbólicos. Os primeiros referem-se a estruturas e práticas; os segundos, a dimensão valorativa e significada da vida institucional. E ambos os elementos se entrelaçam, implicando-se reciprocamente.

A abordagem das lógicas institucionais tem se mostrado profícua em lidar com as múltiplas lógicas prevalentes em um mesmo campo institucional (Cotrim & Ryngeblum, 2023). O modo como se arregimentam diversas lógicas institucionais que, concomitantemente, são interdependentes e contraditórias, tem sido um tópico de destaque nas pesquisas do campo (Viana, 2016; Picheth & Crubellate, 2019), juntamente com o debate que interrelaciona lógica institucional e abordagens teóricas da cultura (Weber & Dacin, 2011; Aten, Howard-Greenville & Ventresca, 2012; Hinings, 2012; Weber, Patel & Heinze, 2013; Thornton, 2015).

No primeiro tópico, o processo de formação de lógicas institucionais tem sido compreendido a partir da tensão entre mudanças e permanências. As lógicas mais competem que cooperam entre si. Tal cenário enseja conflitos contínuos, que se alternam com tréguas momentâneas. Isso faz com que, por vezes, lógicas ambíguas coexistam (Viana, 2016; Picheth & Crubellate, 2019; Ferreira, Rossoni & Oliveira, 2022).

Referente ao entrecruzamento entre lógica institucional e cultura, realçam-se os significados subjacentes do âmbito cultural a partir da confluência entre símbolos desta própria cultura e práticas materiais que forjam as ordens institucionais vigentes. Trata-se de processo recursivo em que lógicas institucionais delimitam o repertório cultural, concomitante ao fomento das ações culturais, e por expressarem os significados inerentes à interação social, ou seja, à dinâmica e nexos culturais (Weber & Dacin, 2011; Weber, Patel & Heinze, 2013; Thornton, 2015).

Weber, Patel e Heinze (2013) criticam o aspecto da(s) lógica(s) serem tratadas como ponto de partida, e não de chegada, nos processos de análise institucional, como se fossem fundamentos, a priori, da realidade social. Tal argumento, articulado a problemática das múltiplas lógicas e das relações com a(s) teoria(s) da cultura, aponta para o fundamento ontológico subjacente ao interregno triádico entre lógica institucional, cultura e história: o *tempo*. De onde resulta a importância de uma investigação retrospectiva, ou seja, histórica, que considere tais categorias conceituais de análise em perspectiva diacrônica.

A história das reformas do Estado brasileiro

A ocorrência de lógicas institucionais concorrentes na administração pública, que competem entre si, mas que não deixam de se entrelaçar, formadoras e formatadas na/ pela amálgama cultural que lhes consubstancia é resultado das assimetrias de poder. Tal desequilíbrio, sob a égide da historicidade, conduz a uma dinâmica contínua de constantes reformas, cenário típico do Estado brasileiro (Castor & José, 1998; Castor, 2000; Costa, 2008, 2009, 2014; Weber, Patel & Heinze, 2013; Thornton, 2015; Pinto, 2022).

Ao se empreender uma retrospectiva da constituição do Estado brasileiro, o que se observa é uma desigualdade de poder em relação à sociedade civil. O resultado desse processo histórico é a ausência de garantias fundamentais para o exercício da cidadania do indivíduo brasileiro.

Na história brasileira, a formação do Estado ocorreu antes da constituição da sociedade civil organizada, ensejando, assim, uma espécie de dissonância ético-política entre tais instituições. Se os representantes do Estado (governantes e burocratas) não consideravam que deveriam servir à sociedade, os membros desta (a população), ante tal imposição, agiam de maneira reverente e submissa (Castor, 2000).

Essa histórica lógica inversa, em que o Estado forja a sociedade civil, e não o contrário, como ocorrido nos Estados Unidos e Europa ocidental, apresenta consequências no país 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 com um Estado afastado de sua nação, cuja administração pública reflete tal distanciamento em suas práticas; uma população pouco afeita a assumir responsabilidades e que prefere falar mal dos governos, independentemente da orientação político-partidária (Castor, 2000).

Como resultado dessa danosa conjuntura, tem-se uma dinâmica em que Estado e administração pública ficam reféns de um complexo jogo de poder e controle cujos atores são os detentores desse poder. Tal dinâmica, denominada de perversa reforma-contrarreforma do Estado, direciona as instituições para um jogo entre reformas com o rótulo de modernizadoras, perpetrada por liberais defensores da descentralização estrutural e flexibilização decisória, financeira e gerencial, que se opõem a um séquito conservador, cujas práticas, via de regra, irrompem para o clientelismo e a corrupção (Castor & José, 1998).

No cerne de tal dinâmica está a inviabilidade em praticar modelos mais flexíveis e descentralizados 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. E isso nada tem que ver com embates entre progressistas e conservadores, mas sim com a lógica institucional de qualquer sistema burocrático (Costa, 2014).

A análise histórica da formação do Estado brasileiro aponta o encetamento de tal dinâmica. Costa (2008) ressalta a importância de refazer os itinerários formativos do aparato estatal brasileiro, desde o período colonial no século XVI, para melhor compreender as recentes transformações do Estado, governo e administração pública.

As reformas da administração pública são um fenômeno socioinstitucional complexo, que, historicamente ocorrem nas diversas nações do mundo pelos mais díspares motivos, geralmente influenciados pelo contingente político-econômico do respectivo instante histórico vivido (Secchi *et al.*, 2021). No Brasil, pode-se afirmar que há uma longa tradição reformista do Estado. Embora se ressalte que havia certo aparato burocrático anterior, foi só com a chegada da corte portuguesa de Dom João VI ao Brasil que se constituiu um acervo estrutural abrangente (Costa, 2008).

A assunção do pensamento moderno, embasada no princípio da racionalização, se sucede a partir do surgimento de novas instituições que forjam o aparelho estatal. Este, conjuntamente ao agenciamento de mercado, são os dois entes principais da racionalidade moderna. Sua expressão mais latente é a burocracia pública que se consolida. Se nos primeiros 100 anos da história oficial do Brasil independente tal processo foi vagaroso e raso, ele se intensifica a partir de 1930 (Costa, 2008). É a partir da década de 1930 que as reformas no Estado brasileiro ocorrem com certa periodicidade, próxima de trinta anos (Castor & José, 1998; Costa, 2008):

- 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 e elaboração orçamentária. Havia clara inspiração nos princípios clássicos da teoria da administração e na teoria weberiana da burocracia (Castor & José, 1998; Costa, 2008; 2014; 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, tudo sob a égide do princípio fundamental do planejamento (Castor & José, 1998; Costa, 2008; 2014; 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 liderado por Bresser Pereira, economista e professor que já havia sido ministro da fazenda no governo Sarney. Ele assumiu o ministério da administração federal e reforma do Estado (Mare), e tinha clara 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 do mundo corporativo. 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 (Costa, 2008; 2009; 2014; Secchi *et al.*, 2021).

Tais movimentos reformistas não eram uniformes, tampouco sucessivos. Há certa justaposição de modelos e estruturas que se aglutinam em uma nova institucionalidade, mas cuja aptidão gerencial nunca é satisfatória (Castor & José, 1998).

Embora essas reformas tenham, cada uma a sua maneira e em seu respectivo contexto histórico, prestado alguma melhoria à administração pública, ficaram aquém do que se constitui em verdadeira reforma estatal. Esta constitui-se em mudança qualitativa nas relações do Estado com a sociedade, pautado em princípios democráticos de cidadania, pois aquela inexistente sem esta (Costa, 2009).

Assim, pode-se inferir que a história da Administração pública brasileira é marcada por reformas conservadoras que, em algum instante, adotam o rótulo de progressistas sem, contudo, sê-las, contentando-se em alterações pontuais e, muitas vezes, restritas a formalidades jurídicas, sem intervir nas mazelas estruturantes do país. Tais aspectos revelados pela narrativa histórica são forjados por variáveis valorativas que tendem a sedimentar-se historicamente, permitindo sua identificação cultural, ou seja, são desveladas como lógicas institucionais (Weber & Dacin, 2011; Aten, Howard-Greenville & Ventresca, 2012; Weber, Patel & Heinze, 2013). Essas questões subjazem os primórdios da história da educação profissional federal, como se aponta a seguir.

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. As funções intelectuais, com a revolução industrial, foram incorporadas no processo produtivo e a escola apresentou-se como o meio para objetivar-se a generalização dessas funções na sociedade (Quevedo, 2011).

Como parte da história da administração pública brasileira, a história da educação profissional no Brasil se confunde com a própria, pois “[...] compreende-se que o movimento histórico da política de educação profissional no Brasil expressa a própria constituição do Estado brasileiro e suas transformações ao longo do século XX e da primeira década do século XXI” (Ramos, 2014, p.13).

Se em 1808 tem-se a transferência da corte portuguesa para o Brasil, fugindo da invasão napoleônica à Portugal, no ano seguinte foi criado no Rio de Janeiro o colégio das fábricas, para abrigar os órfãos da casa pia de Lisboa, trazidos na frota que transportou a família real e sua comitiva para o Brasil. Eles aprendiam diversos ofícios com artífices que vieram na mesma frota (J.A. Santos, 2000).

Embora não tenha sido a primeira instituição de ensino profissional no Brasil, o colégio das fábricas foi a referência para seus sucessores. Seu padrão de funcionamento consistia no abrigo dos alunos-órfãos, que eram ensinados nos locais onde se sucediam seus ofícios (no hospital para auxiliares de emergência, arsenais militares ou marinha para aspirantes, etc.). Posteriormente, foram alfabetizados os iniciados nas chamadas “primeiras letras” (Cunha, 2000).

Ao longo do século XIX foram criadas diversas instituições que objetivavam o ensino de ofícios, cujo público-alvo eram crianças, pobres, órfãs e desassistidos. Assim, a origem da educação profissional no Brasil tem um viés assistencialista, voltado para as classes menos favorecidas, estigma social que acompanharia a institucionalização da educação profissional, em dissonância com faculdades de nível superior, cuja formação bacharelesca e na área de medicina e engenharias era voltada para os “bem-nascidos” (J.A. Santos, 2000; Ramos, 2014; Nóbrega & Souza, 2015).

Foi com esse viés assistencialista que, em 1909, o presidente Nilo Peçanha implementou, via decreto presidencial Nº. 7566, de 23 de setembro, dezenove escolas de aprendizes artífices, instalando-as em diversos estados da federação no ano seguinte. O texto da lei revela todo o aspecto assistencialista, elitista e preconceituoso que dominava o Estado nos tempos pós-abolição: “Que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazel-os adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime” (Decreto presidencial Nº. 7566, 1909).

Apesar das ressalvas necessárias e dos problemas enfrentados no processo de implementação e funcionamento da escola de aprendizes e artífices, como o alto índice de evasão, não se pode olvidar que esta foi, de fato, a primeira ação institucional no sentido de sistematizar a educação profissional brasileira, que visava atender as demandas de um país que iniciava seu processo de industrialização, acentuado nas décadas seguintes, consolidando-se assim como modelo organizacional para a educação profissional (J.A. Santos, 2000). As organizações que formam hoje a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica são originárias, em grande parte, das escolas de aprendizes artífices fundadas em 1909 (Cunha, 2000; Vidor *et al.*, 2011; Ramos, 2014).

Em 1937, essas escolas foram transformadas em liceus, que apresentavam uma estrutura mais complexa. Um ano após o ensino profissional ser considerado de nível médio, através do decreto-lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, os liceus passaram a se chamar escolas industriais e técnicas, com o intuito de prover uma maior organização ao sistema de educação profissional federal (Cunha, 2000; Vidor *et al.*, 2011). “O governo Vargas aglutina uma variedade de instituições sob a forma de uma rede para promover a formação de força de trabalho de grau médio e de diferentes níveis, considerando a sua formação, e dirigida ao segmento produtivo” (Azevedo *et al.* 2012, p. 28),.

Ao longo das três décadas seguintes (1950, 1960 e 1970), ocorreram diversas transformações, sempre vinculadas a mudanças de governo. Primeiro, a industrialização exacerbada no governo de Juscelino Kubitschek demanda maior mão-de-obra especializada, estimulando, portanto, a expansão da 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. O governo de Juscelino Kubitschek não alterou a disposição instituída dos cursos, mantendo a dicotomia entre os cursos ordinários – voltados à aprendizagem industrial – e os extraordinários, de qualificação e aperfeiçoamento (Azevedo *et al.*, 2012).

Na década de 1960, destaca-se, por meio da lei nº 4759, de 20 de agosto de 1965, as escolas profissionalizantes, que passaram a ser federais e ter a denominação do seu respectivo estado. Ao longo desse período foi se constituindo uma rede de escolas agrícolas – escolas agrotécnicas federais – com base no modelo escola-fazenda e vinculadas ao ministério da agricultura (Vidor *et al.*, 2011).

Na década de 1970, já sob o controle do governo ditatorial militar, duas medidas se sobressaíram. A primeira, foi a reforma da LDB da época, pela lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que satisfazia os interesses da época ao estabelecer uma conexão direta entre formação educacional e mercado laboral, superando a dicotomia estrutural do sistema de educação brasileiro por intermédio da profissionalização imposta do ensino de 2º grau, promovendo um ajustamento das políticas educacionais aos interesses internacionais que emergiam nesse momento (Nóbrega & Souza, 2015).

A segunda medida foi a implementação, pela lei número 6.545, de 30 de junho de 1978, dos centros federais de educação tecnológica (Cefets), a partir da transformação das escolas técnicas federais (ETFs) de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca, do Rio de Janeiro. Com essa medida, o governo do general Ernesto Geisel manteve como objetivo, para os Cefets, a formação de auxiliares e 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, bem como professores e especialistas para trabalhar nos cursos de nível médio e tecnólogos (Azevedo *et al.*, 2012). Tal processo de transformação só seria devidamente concluído anos depois, já nos anos 1990.

O processo histórico descrito, que se desdobra na narrativa contada adiante, instiga reflexivamente acerca do reformismo que caracteriza a história da administração pública brasileira como um todo, e, particularmente, a educação profissional federal aqui analisada. De tal forma que coadunar essa trajetória com a teoria da lógica institucional suscita a questão: como apreender o rol de valores, características e peculiaridades subjacentes historicamente à institucionalização desse campo organizacional? É o que se intenta discutir a seguir.

Metodologia

A pesquisa histórica hermenêutica

Com fins de investigar as lógicas institucionais que regem a dinâmica de reformas legais na educação profissional federal ocorridas no período de 1993 a 2018, a presente pesquisa desenvolveu uma metodologia de pesquisa histórica hermenêutica, de caráter qualitativo e indutivo. De abordagem analítico-indutiva, caracteriza-se pela assunção de singularidades, a atenção aos documentos empíricos, e o esforço em elaborar uma narrativa sequencial dos eventos (Aróstegui, 2006; Rusen, 2007).

As questões concernentes ao método histórico, especialmente no que tange a impossibilidade de experimentação, replicação e reprodução dos fenômenos que investiga, bem como de uma provável sistematização metodológica rigorosa vem sendo amplamente debatidas no âmbito da epistemologia da história (Aróstegui, 2006; Rusen, 2007), em que tal debate já chegou ao campo da Administração (Costa & Silva, 2019; Yates, 2014). Todavia, essas dificuldades não implicam em ausência de critério

na concretização da pesquisa histórica, pois o rigor inerente a tais práticas se firma em quatro princípios (Rusen, 2007; Kipping, Wadhvani & Bucheli, 2014; Barros, Carneiro & Wanderley, 2019; Costa & Silva, 2019):

- *Dialogicidade*: a abertura do pesquisador ante as problemáticas que se apresentam, através da elaboração de questões, cujas respostas são construídas pelo diálogo entre as fontes e os documentos consultados, com a investigação pregressa do campo fenomênico investigado;
- *Reflexividade*: a consciência do aspecto processual e literário inerente à elaboração historiográfica, a partir das especificidades das fontes consultadas e narrativas elaboradas desde os documentos, que se arregimentam em função da perspectiva do(a) pesquisador(a);
- *Crítica das fontes*: a extração subjetiva de informações da ação humana no passado, a partir da atestação dos critérios de validade e confiabilidade dos documentos, o instante em que estes se transformam em fontes;
- *Interpretação*: a disposição das informações obtidas através da crítica das fontes em um texto narrativo que contrabalanceie aquelas com o cabedal conceitual do(a) pesquisador(a) e o retorno à bibliografia existente acerca do problema investigado.

A composição historiográfica não se sucede a partir de leis gerais que possuam alguma finalidade *a priori* ou universal, mas sim buscando especificidades e singularidades concretas que emergem de padronizações mínimas. Isso permite a configuração inteligível da lógica narrativa que lhe confere sentido (Aróstegui, 2006; Rusen, 2007; Reay & Jones, 2015).

O tecer da narrativa histórica encerra em si mesmo um saber, pois ao relatar mudanças sociais de um dado período, formulam-se postulados teóricos acerca da transformação de estruturas sociais que contêm especificidades temporais do contexto histórico analisado. Assim, narrativas históricas contribuem para problematização de questões sócio-organizacionais porque a narratividade estabelece alegações causais relativas aos objetos e as ações que representam, atribuindo, assim, valor aos seus resultados (Rusen, 2007; Wadhvani, 2018).

Ressalte-se que o processo de explicitação da metodologia de pesquisa histórica em periódicos de administração é um itinerário em construção, considerando as adaptações que têm sido feitas para tornar discernível tais práticas de pesquisa do campo de conhecimento histórico. Este processo caracteriza-se por profundo viés *artesanal*, o que implica em ampla gama de variações técnicas de metodologia (Kipping, Wadhvani & Bucheli, 2014).

Marcos temporais e seleção de documentos

Na pesquisa histórica, a periodização também faz parte do processo metodológico, e se insere às escolhas do(a) pesquisador(a) (Costa & 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 delimita as maiores mudanças em sentido estrutural, organizacional e pedagógico da educação profissional federal. Somente nos 16 anos dos

governos FHC/Lula, ocorreram sete alterações legais profundas que fomentaram o crescimento ou decréscimo da rede federal de educação profissional.

À eles, se somam mais quatro mudanças legais substantivas 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.

Tal perspectiva se insere na história do tempo presente, campo historiográfico emergente na Europa ocidental após a segunda guerra, que inicialmente lidava com questões referentes a eventos traumáticos, como a própria guerra (Bédarida, 2002; Dosse, 2012). Entretanto, o questionamento das inquietações do contemporâneo e a interrogação ontológica do contemporâneo em si convergem a discussão para a dimensão política do real (Delgado & Ferreira, 2013; Lohn, 2019). A tabela abaixo elenca os marcos legais consultados por governo do período:

Tabela 1. *Gestões do governo federal e seus respectivos marcos legais regulatórios para a educação profissional (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.
Fenando 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 (2003 – 2010)	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 – IFETs, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.
	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

As etapas da pesquisa histórica hermenêutica

A pesquisa se sucedeu em três etapas: a primeira, é a seleção criteriosa dos documentos, buscando atestar sua autenticidade, por meio de um processo heurístico, que parte da questão norteadora da investigação. A busca pelo entendimento das alterações temporais do mundo da vida que se sucedem no contexto dos agenciamentos humanos induz ao escrutínio dos determinantes de sentido próprio – as lógicas institucionais – que regem as ações humanas.

Assim, o repertório legal elencado anteriormente foi submetido a um processo de triagem, a partir de sua identificação, seleção e análise, não sendo uma fonte, *a priori*, universal, mas se desvelando como tal à medida em que é confrontada com a revisão bibliográfica da teoria e a promessa de informar os critérios de sentido que lhe conformam (Rusen, 2007; Lipartito, 2014).

Ao contrário de outras pesquisas históricas, em que a confiabilidade e a validade das fontes são questionadas, ao mesmo tempo em que são confrontadas fontes oficiais e não oficiais (Kipping, Wadhvani & Bucheli, 2014; Wadhvani, 2018), na presente pesquisa, a busca pela compreensão das lógicas institucionais no âmbito estatal leva ao exame do aparato legal oficial que rege o funcionamento da educação profissional federal. Seu uso, comum em pesquisas de história política ou social, é incipiente no campo da Administração. Ademais, seu acesso é facilitado pela disponibilidade total na internet (Costa & Costa, 2016).

Em sequência, procedeu-se a análise crítica, em que se deve perpetrar uma observação documental que revele os primeiros indícios dos significados que se pretenda apreender, associado a um processo de leitura hermenêutica das fontes, que intenta compreender o estado de coisas passadas, apontar os sentidos dos contextos culturais da época. Esse é o instante em que a tarefa intelectual do(a) pesquisador(a) transforma o documento em fonte (Rusen, 2007; Kipping, Wadhvani & Bucheli, 2014; Costa & Silva, 2019).

É possível identificar certa padronização estética e linguística na disposição das leis. Afinal, trata-se de texto oficial. Mas percebe-se o quanto algumas leis sucessoras de outras as editam, revogam ou vetam determinados trechos das anteriores, demonstrando assim as descontinuidades e rupturas políticas dos governos. É possível encontrar na internet versões diferentes da mesma lei, que vão sendo acrescidas das palavras “vetado” ou “revogado”, bem como há trechos reescritos ou tachados. Alguns dispositivos legais atêm-se somente a trechos reescritos de leis anteriores.

O terceiro e derradeiro momento da análise é a interpretação, prática hermenêutica por excelência. Nesta fase, busca-se organizar de modo argumentativo o contexto histórico dos fatos, articulados com suas respectivas compreensões, transformando esse todo de fatos e argumentos em uma peça narrativa inteligível (Rusen, 2007; Kipping, Wadhvani & Bucheli, 2014; Wadhvani, 2018; Costa & Silva, 2019).

É justamente essa tarefa hermenêutica, pautada em aproximações e distanciamentos temporais e subjetivos, que permite, concomitante e dialogicamente, tanto uma interpretação cultural do estado de coisas

históricas (pois identifica as qualidades subjetivas dos processos de agenciamentos políticos), quanto à compreensão histórica das significações culturais (posto que descreve as práticas que resultam das lógicas valorativas que lhes subjazem).

Foi desse processo hermenêutico de interpretação que emergiu a narrativa apresentada na seção subsequente, possibilitando a elaboração da tabela 2, que apresenta as lógicas institucionais nas reformas da educação profissional federal no período compreendido entre 1993 e 2018.

Resultados – A narrativa do tempo presente (1993-2018) das reformas na educação profissional federal brasileira

O Governo Itamar Franco (1994-1995)

Conforme dito anteriormente, o processo de criação dos Cefets, iniciado no governo ditatorial militar, foi concluído somente na década de 1990. Foi com a lei Nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, que criou o sistema nacional de educação tecnológica. A tentativa de ordenamento da educação profissional não esconde certo aspecto transitório do governo Itamar Franco, evidenciado pela sua tentativa de aproveitar certa estrutura criada no governo ditatorial militar, ao invés de rechaçá-la.

No entanto, um ano antes, a lei número 8.711, de 28 de setembro de 1993 apresentou algumas questões ao processo de institucionalização da rede federal de educação profissional: além de criar o Cefet da 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 promovidas na lei original (nº 6.545/1978) atualizavam o posicionamento da oferta de cursos, reduzindo o espaço da esfera industrial e abarcando o escopo tecnológico. Isso implica em certa contradição entre o conservadorismo da estrutura e os valores do regime ditatorial militar, com certa abertura à modernização fruto da revolução tecnológica informacional e o ambiente democrático vivido após o fim do regime ditatorial.

A principal diferenciação germinada pelo sistema nacional de educação tecnológica foi utilizar os Cefets como estrutura que incrementavam à separação da educação técnica do ensino médio e a orientação para o ensino superior. Outro ponto a ser observado é que os Cefets reforçam e direcionam o acompanhamento do ensino médio com vistas à preparação dos alunos para a inserção no ensino superior (Garcia *et al.*, 2018).

Em outras palavras, tratava-se de (mais uma) reforma que, por intermédio legalista, proporcionava o ensino industrial para a condição de educação tecnológica, intentando satisfazer um mercado laboral que precisava de um profissional intermediário entre o técnico de nível médio e o de nível superior que tivesse a condição de utilizar as tecnologias daquela época, além de atender as recomendações de influentes agências internacionais de fomento ao

desenvolvimento econômico a partir das relações entre trabalho e educação, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) (Azevedo *et al.*, 2012).

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A passagem do governo Itamar Franco para o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) retraiu qualquer processo de crescimento da educação profissional. O que houve, de fato, foi uma redução desta como política pública efetiva do governo federal. No contexto da reforma do Estado arquitetada por Bresser Pereira e implementada por FHC, as intenções neoliberais de redução do aparato e das funções do Estado atingiram por completo a educação profissional.

Considerando a proximidade entre Itamar Franco e seu sucessor (FHC fora ministro da Fazenda de Itamar), era de se esperar que houvesse uma continuidade no tratamento e na consolidação da política aprovada. Isto, em última análise, seria a efetiva implantação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dos Cefets, nos termos legais (Ramos, 2014).

No entanto, o que ocorreu foi uma contrarreforma legal. O primeiro passo desse processo foi a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a nova LDB (lei de diretrizes e bases da educação). Em seu texto, o que se observa, no tocante a educação profissional, é a germinação do projeto neoliberal reducionista e produtivista camuflado sob parâmetros genéricos. A aprovação da LDB, nesses termos, conteve o avanço da educação básica e tecnológica, desencadeando um processo de regulamentação fragmentado, permitindo ao poder executivo realizar a reforma educacional por meio do decreto nº 2.208/97 (Ramos, 2014).

Foi justamente o decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, o segundo passo da contrarreforma da educação profissional do governo FHC. Se o capítulo da educação profissional na LDB tinha caráter genérico, que implicava em um minimalismo prático, ele preparava o terreno para as ações perpetradas através do decreto, à medida que, ao Estado, a educação profissional tornava-se facultativa.

Com essa brecha aberta pela LDB, o governo FHC regulou, via decreto 2.208, a possibilidade de o ensino profissional ser ofertado pela iniciativa privada. Neste contexto, o decreto retirava do então ministério da educação e cultura (MEC) e atribuía ao ministério do trabalho e emprego tem a responsabilidade pela fiscalização da educação profissional. Dessa forma, a educação profissional no governo FHC se caracterizou pelo seu aspecto fragmentado, dissociado da educação regular, e adequado ao segmento produtivo (Azevedo *et al.*, 2012).

A última etapa legalista dessa contrarreforma reducionista veio com a promulgação da lei nº 9.649, de 27 de Maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, trazia, em seu bojo, 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”.

Na prática, isso inviabilizou a criação de novas unidades de ensino dos Cefets, 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, cuja pretensão era transformar as organizações públicas educacionais em organizações sociais, organização pública não-estatal, que não almejava lucro e orientada ao interesse público, sem contudo fazer parte da organização estatal (Bresser Pereira, 2008).

Ao lembrar que a reforma gerencial do Estado no governo de FHC foi um processo inconcluso, Bresser Pereira (2009) reiterava que as organizações públicas federais de Ensino, no qual estavam inseridos os Cefets, não fizeram parte da reforma, no sentido de serem extintos. Diante disso, foram afetados com a impossibilidade de criação de novas unidades e sérias restrições orçamentárias.

O Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Esse panorama começou a mudar, ainda que com suas contradições processuais, com a ascensão de Luiz Inácio “Lula” da Silva ao governo federal. Um de seus compromissos de campanha junto aos sindicatos da área da educação, que lhe deram apoio, era a revogação do decreto nº 2.208/97 (Oliveira, 2004).

No entanto, antes da revogação do decreto, aconteceram dois seminários, com o intuito de definir as diretrizes da mudança institucional que estava por vir. O foco principal era na integração entre ensino médio regular e ensino técnico, que haviam sido apartados pelo decreto nº 2.208/97. Em seu lugar, o conceito de politecnia, em que o sujeito não é só formado para ser uma engrenagem no mercado laboral capitalista, mas como agente transformador da realidade. Essa concepção pedagógica, de orientação gramsciana-marxiana, rechaça pressupostos neoconservadores e acredita na autonomia e emancipação do sujeito inserido na relação do processo de ensino-aprendizagem com o educador que sustenta tais valores (Ramos, 2014).

Tais intenções se solidificam com a publicação, em 2004, do documento *políticas públicas para a educação profissional e tecnológica*. Como descrito logo em seu início, na seção “apresentação”, “[...]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).

No campo da legalidade, a partir das discussões com os outros agentes políticos do processo, o governo Lula cumpre o acordado com os sindicatos e revoga o decreto nº 2.208/97, por meio de outro decreto, o 5.154, de 23 de julho de 2004. E, embora ele tenha cumprido com seu intento principal, o de rearticular ensino básico e profissional-tecnológico, foi alvo de críticas.

As principais eram direcionadas a certa manutenção da estrutura que beneficiava os interesses econômicos da classe empresarial e do setor

educacional privado. Na dimensão pedagógica, critica-se a não superação da fragmentação e do aligeiramento na formação discente; por fim, o entendimento de que não houve a suplantação das históricas dualidades educativas capitalistas de formação escolar para dirigentes separada da educação para comandados e a dicotomia entre formação propedêutica e profissionalizante (Santos, 2017).

A não concretização de alterações mais substanciais na educação profissional gerou certo mal-estar no ambiente institucional. Essa contingência evidenciou-se com as reações sindicais e do Conselho Nacional dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefet) (Oliveira, 2004; Azevedo *et al.*, 2012).

No segundo governo Lula, alguns acenos indicavam que uma mudança maior estava por vir. Dois marcos legais indicavam tal caminho: o decreto Nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que “[...]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[...]”, apontando a transformação estrutural porvindoura, delineando um modelo organizacional que ensejasse uma nova institucionalidade para a educação profissional federal, e a lei Nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que fez uma emenda na LDB, permitindo o redimensionamento e a institucionalização de ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica (Ramos, 2014).

O passo seguinte foi o principal: a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia resulta da promulgação da lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, no âmbito do sistema federal de ensino, a partir da estrutura dos Cefets e das 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 da proposição dos institutos federais está, em termos de estrutura organizacional, atrelada a alguns conceitos não muito comuns à Administração Pública, como o de multicampia. A estrutura multicampi é comum a todos os institutos federais, e cada campi possui autonomia, direitos e deveres, com prerrogativas equânimes em relação aos outros, ensejando, assim, uma relação sistêmica igualitária dentro da estrutura dos institutos federais (Vidor *et al.*, 2011).

Quando se aborda a gestão dos modelos organizacionais propostos nos institutos federais, algumas peculiaridades devem ser consideradas. A estrutura multicampi e a clara definição do território de ação dos institutos federais enaltecem o compromisso participativo em suas respectivas regiões, identificando problemas e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social (Pacheco, 2011).

Em que pese o entusiasmo e a efervescência com que fora tratado, a criação dos institutos federais não fomentou a revolução na educação profissional que seus arautos apregoavam. Houve, de fato, certo avanço

e valorização da área, mas, ao fim e ao cabo, talvez pelas expectativas demasiadamente positivas, pautadas nos direitos decorrentes da constituição federal de 1988, as mudanças profundas esperadas não ocorreram (Ramos, 2014). A tão propalada mudança profunda foi, na verdade, um agravamento do aligeiramento educativo que já ocorria no governo anterior (FHC), a partir da priorização de uma formação voltada às lógicas de mercado (Azevedo *et al.*, 2012).

O Governo Dilma Rousseff (2011-2016)

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 substancialmente alinhado aos interesses econômicos do mercado. Prova disso é que, no que tange a educação profissional, sua grande marca foi a instituição, por meio 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 nas modalidades de formação inicial e continuada, 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, rasa e de curta duração (os cursos eram de, no máximo, 200 horas) para o mercado de trabalho, sem um aprofundamento reflexivo no âmbito pedagógico, foi duramente criticado. Da previsão inicial de 8 milhões de vagas a serem ofertadas, esse número foi distorcido pelos discursos contraditórios do governo, chegando 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. Estava previsto, no texto legal, a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (Santos, 2017).

A prática de uso de recursos públicas para fomentar ações públicas na estrutura da iniciativa privada é historicamente institucionalizada no âmbito da educação profissional. Os Liceus de Artes e Ofícios, instituições criadas pela sociedade civil em fins do século XIX com o intuito de ofertar ensino artístico e profissional, e que funcionavam a partir de repasses do poder público, tiveram um incremento de 317% em seus subsídios, entre o fim do império e o início da era republicana (Santos, 2000).

A periodicidade do Pronatec estabelece-se em três momentos: a fase de oferta abundante de vagas, especialmente dos cursos de curta duração, entre os anos de 2011 e 2014; a redução da oferta, em 2015 e 2016; e o redirecionamento da concepção do programa, que se volta para cursos técnicos com maior duração, a partir de 2017. Essa periodização pode ser melhor compreendida a partir do contingente político da época: o primeiro período coincide com a primeira gestão de Dilma Rousseff, em que o Pronatec foi uma de suas principais políticas públicas; o segundo período marca o

segundo mandato de Dilma Rousseff, marcado por uma grave crise político-econômica, que resultou no processo de impeachment da presidenta; por fim, o terceiro período, já com a presença de Michel Temer como mandatário do governo, em que o programa foi inserido e readequado dentro da reforma do ensino média perpetrada a partir da lei nº 13.415, de 16 de Fevereiro de 2017 (Silva & Moura, 2022).

O Governo Michel Temer (2016-2018)

A política de Michel Temer segue a subserviência aos interesses capitalistas e depaupera maciçamente o investimento no setor público. O marco legal desse cenário é a Emenda Constitucional N° 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 lei N° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 alterou alguns dispositivos da LDB, e revogou a obrigatoriedade do ensino de filosofia e sociologia no ensino médio, sendo considerada um retrocesso histórico por estabelecer itinerários intermediários e permitir à docência através do notório saber, ambos os mecanismos presente no texto da lei sem as devidas consulta e diálogos com a comunidade acadêmica e educacional (Costa & Coutinho, 2018). Nesse sentido, alguns estudos sustentam a tese de que a reforma do ensino médio e a adequação do Pronatec à mesma se assemelham com a reforma Capanema ocorrida no governo Getúlio Vargas nos anos 1940 a partir de uma série de dispositivos legais, cuja nomenclatura faz referência ao ministro da educação da época, Gustavo Capanema (Santos, 2000; Costa & Coutinho, 2018; Silva & Moura, 2022).

As lógicas institucionais das reformas na educação profissional federal

A partir da reconstrução narrativa perpetrada, e face aos dispositivos legais consultados, é possível identificar as lógicas institucionais que regeram as reformas da educação profissional federal. Os dois primeiros níveis de lógicas – Estado e Mercado – tanto remetem à tradição teórica da lógica institucional (Thornton & Ocasio, 2008), quanto emergem como os entes principais do processo reformista educacional analisado, forjadores da administração pública. O terceiro nível de lógica – Sociocultural – além de evidenciar o imbricamento entre lógica institucional e cultura (Aten, Howard-Greenville & Ventresca, 2012; Hinings, 2012; Weber, Patel & Heinze, 2013; Thornton, 2015), constitui-se concomitantemente no contexto e no resultado das lógicas prevalentes dos níveis anteriores, entrelaçando-os. Esses três níveis de lógica se estruturam com as seguintes categorias:

- *Lógica do Estado*: Governo Itamar – Contradição (Entre a herança militar e a abertura às novas tecnologias e agentes externos); Governo FHC – Subserviência ao mercado (obediência estrita aos preceitos dos agentes do capitalismo financeiro); Governo Lula – Mudança ambígua (procurou agradar os setores progressistas e criar nova institucionalidade, que, embora implementada, ficou aquém de

seus objetivos e não se livrou de antigos dilemas); Governo Dilma – Aligeiramento formativo (investiu em cursos de curta duração, afastando-se dos fundamentos críticos da pedagogia que norteava a criação dos institutos federais); Governo Temer – Crise institucional (alterações impopulares que reforçaram o contexto de instabilidade de um governo estabelecido por impeachment);

- *Lógica do Mercado*: Governo Itamar – Gerencial (representa a junção de escolas para criar outra, processo análogo às fusões de empresas) e Manutenção do *status quo* (atuação da iniciativa privada na educação pública); Governo FHC – Neoliberal (práticas que reduziam custos e investimentos, conforme orientação dos organismos financeiros internacionais); Governo Lula – Presença camuflada (discrição na participação dos agentes financeiros, devido ao rótulo de governo progressista e popular); Governo Dilma – Apropriação da coisa pública (uso de dinheiro público na oferta de cursos na iniciativa privada); Governo Temer – Notório saber (banalização da formação pedagógica ao inserir pessoas sem a devida capacitação didática no exercício docente);
- *Lógica Sociocultural*: Bacharelismo x Tecnicalismo: Construída historicamente, representa as contradições do processo institucional de constituição da educação profissional no Brasil. Tensiona-se entre a primazia da formação superior, destinado às elites, mas que também se disseminou no âmbito das instituições de ensino profissional, e a formação técnica, historicamente voltada para o trabalho manual, desprovido de reflexão, direcionado as camadas populares, cerne fundacional da educação profissional brasileira.

Visualizam-se as lógicas institucionais e suas respectivas categorias conforme a tabela abaixo:

Tabela 2. *Lógicas institucionais nas reformas da educação profissional federal (1993-2018)*

Marco legal/ Lógica Institucional	Lógica do Estado	Lógica do mercado	Lógica sociocultural
Lei Nº 8.711, de 28 de setembro de 1993	Contradição	Gerencial	
Lei Nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994		Manutenção do <i>status quo</i>	
Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Subserviência ao mercado	Neoliberal	Bacharelismo
Decreto Nº 2.208, de 17 de abril de 1997			X
Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998			Tecnicalismo
Decreto Nº 5.154, de 23 de julho de 2004	Mudança ambígua	Presença camuflada	
Decreto Nº 6.095, de 24 de abril de 2007			
Lei Nº 11.741, de 16 de julho de 2008			
Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008			
Lei Nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011	Aligeiramento formativo	Apropriação da coisa pública	
Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017	Crise institucional	Notório saber	

Fonte: Elaborado pela autoria

Aqui discute-se as lógicas institucionais discriminadas na tabela acima. Com efeito, lógicas institucionais são sedimentações valorativas que orientam práticas. Assim, é possível apreendê-las em legislações, considerando que estas são uma realização de agentes sociais, e não mero objeto neutro (Aten, Howard-Greenville & Ventresca, 2012), ou seja, são obras culturais, permeadas de intencionalidades e valorações.

A lógica da contradição do governo Itamar Franco resulta do conflito entre o aproveitamento da estrutura dos Cefets criados pelo governo ditatorial militar, em contraste com o momento de efusão democrática da nova república, que apontava para uma negação desse passado tenebroso e uma abertura ao diálogo com setores produtivos internacionais, marcado pela globalização e assunção de novas tecnologias de informação. Isso vai ao encontro da literatura, que aponta aglutinações e justaposições na formatação das estruturas organizacionais do setor público, após tantas reformas em sequência (Castor & José, 1998; Castor, 2000).

A primeira lógica de mercado é a gerencial, evidenciada pela fusão na criação do Cefet da Bahia a partir da junção de duas outras instituições de ensino profissional, considerando que nos anos 1990 as fusões e aquisições de empresas tornaram-se comuns no cenário de globalização neoliberal (Vasconcelos, Caldas & Wood Jr, 2004), influenciando a administração pública em todo o ocidente, como se constata com o *New Public management* aprofundado no governo FHC. A outra lógica é a manutenção do *status quo*, face a permissão de participação da rede privada no sistema nacional de educação tecnológica, demonstrando seu viés conservador (Castor & José, 1998).

No governo FHC tem-se o ápice da lógica de subserviência ao mercado a partir do trato genérico que a educação profissional recebe no texto final da LDB. Esse descaso era proposital, para ensejar o caminho de esvaziamento em função do decreto nº 2208/1997, editado após a LDB. Ele ampliava a participação da iniciativa privada na educação profissional e praticamente extinguiu o ensino integral, que conectava a formação profissional com o ensino básico/médio.

Se a literatura de lógicas institucionais aponta para a possibilidade da ocorrência de lógicas contraditórias no mesmo instante (Viana, 2016; Picheth & Crubellate, 2019), de fato isso não ocorreu no governo FHC. As três legislações do período apontam para a lógica neoliberal, caracterizada pela precarização, a partir de seu esvaziamento; a privatização, em consonância com a Reforma do Estado em curso à época (Bresser-Pereira, 2008; 2009); e a redução, à medida que a Lei nº 9.649/1998 coibia a criação de novos cursos e unidades dos Cefets.

O cenário se altera no governo Lula. Isso porque, a princípio, parece haver uma prevalência da lógica estatal com o incremento dos investimentos, especialmente com a criação dos institutos federais. No entanto, essa mudança é ambígua, dissonante na relação entre forma e conteúdo, pois o mercado continua atuando e inserindo seus interesses. Expressões presentes na legislação, como “vida produtiva” (decreto nº 5154/2004) ou “[...]estreita articulação com os setores produtivos” (decreto nº 6095/2007) denotam a presença discreta, camuflada, do ente mercadológico. Aqui há a prevalência

de lógicas concorrentes concomitantes, como se fossem híbridas (Viana, 2016; Picheth & Crubellate, 2019).

O governo Dilma aparece inicialmente como uma continuidade do governo Lula, mas a condução difere, e isso transparece à medida que a grande ação de sua gestão para a educação profissional foi a implantação do Pronatec. Seu foco em cursos de curtíssima duração (200 horas, em média), desprovidos de qualquer formação crítica e humana apontam aquilo que a se denomina de aligeiramento formativo (Azevedo *et al.*, 2012). O mercado, por sua vez, se faz mais presente, especialmente com a autorização deliberada da transferência de recursos estatais para fomentar a oferta de vagas dos cursos do Pronatec na iniciativa privada, em uma apropriação da coisa pública por parte do mercado.

A reforma perpetrada pelo governo de Michel Temer através da lei Nº 13.415/2017, reflete a crise institucional instaurada com as manifestações de 2013, o acirramento da polarização política, que culmina no processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff. No campo educacional, esse momento histórico foi marcado pelo confronto político entre forças conservadoras, que se apoiavam no movimento/projeto de Lei “escola sem partido”, que defendia a instrumentalização do ensino e a ausência de ideologias nas práticas pedagógicas, e progressistas, que fomentaram o movimento de ocupação das escolas por todo o Brasil em 2016 por parte da categoria estudantil, apoiada por sindicatos e movimentos sociais (Teixeira, 2019).

A lógica do mercado decorrente do aprofundamento das relações entre este e o governo a partir da assunção de Michel Temer ao poder, é simbolizado na expressão “notório saber”, presente no texto da lei 13.415/2017. O termo define os profissionais que possuam conhecimento em determinada área, agora autorizados a ministrar cursos formativos em seus respectivos campos profissionais, sem a devida formação pedagógica e sem a necessidade de contratação/vinculação direta à estrutura federal.

Embora a reforma seja voltada ao ensino médio, ela também afeta a educação profissional, considerando que os institutos federais têm por força legal a obrigação de ofertar 50% de suas vagas ao ensino integrado (Lei nº. 11.892, 2008). Considera-se que, em instituições de ensino, as dimensões estrutural, organizacional e pedagógica se imbricam, afetando-se reciprocamente.

Ao se colocar em diálogo a perspectiva das múltiplas lógicas institucionais (Picheth & Crubellate, 2019; Ferreira, Rossoni & Oliveira, 2022; Cotrim & Ryngelblum, 2023) com as aproximações entre estas e as abordagens/teorias culturais (Weber & Dacin, 2011; Aten, Howard-Greenville & Ventresca, 2012; Hinings, 2012; Weber, Patel & Heinze, 2013; Thornton, 2015), foi possível identificar uma lógica sociocultural que trespassa as lógicas institucionais de Estado e Mercado. Tal lógica foi denominada *Bacharelismo x Tecnicalismo*.

Essa perspectiva emerge a partir da dicotomia entre a formação bacharelesca e técnica da educação profissional. Se a primeira é fruto da tradição do nível superior no país como capital cultural formativo de distinção da classe dominante, como expuseram Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre em suas obras clássicas, respectivamente *Raízes do Brasil*

e *Sobrados e Mucambos* (Cruz & Martins, 2006; Rocha & Sousa, 2016), a segunda, como se mostrou na contextualização histórica da constituição da educação profissional no Brasil, era relegada aos desvalidos e pobres.

Obviamente, há um contingente histórico na formação dessa lógica sociocultural. A seção 4 desse texto, que apresentou os antecedentes históricos da educação profissional no Brasil, demonstra que em seus primórdios a educação profissional fora sempre direcionada para as camadas mais carentes da população brasileira, criando um estigma de educação para pobres.

Colocada cultural e historicamente como “prima pobre” do ensino superior, a educação profissional voltada para o trabalho manual e operacional, já há algum tempo tem gozado de maior prestígio. Desde os anos 1960 e 1970, na época das escolas técnicas federais, recebem o reconhecimento pela excelência em sua formação, em que seus formandos eram sempre selecionados para ocupar cargos nas estatais e grandes empresas (J.A. Santos, 2000).

Esse cenário começou a mudar na fase contemporânea da educação profissional, especialmente na criação dos Cefets, quando estes foram autorizados a ofertar educação superior. Era uma forma de conferir algum status à organização, e aproximá-las das universidades, tidas como centro do saber de formação superior e voltado historicamente às elites. Um avanço importante foi conquistado com a promulgação do Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004, que conferiu equivalência aos Cefets em relação às universidades no tocante a autonomia (Otranto, 2012).

Havia o interesse de que os Cefets se transformassem em universidades, evidenciando que a lógica bacharelesca perpassa todos os meandros da sociedade brasileira. Esse processo foi liderado pelos três Cefets pioneiros, de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. Todavia, somente a unidade paranaense foi transformada em universidade tecnológica, através da Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005.

Hoje se sabe que o projeto do Governo Lula era transformar os Cefets em institutos federais, remodelando a estrutura organizacional da educação profissional federal (Boanafina & Otranto, 2022). Foi em seu Governo, a partir da criação dos institutos federais, que essa lógica sociocultural ambígua e dicotômica entre o Bacharelismo e o Tecnicalismo – a formação puramente voltada para o desenvolvimento de força de trabalho especializada – se acentuou. A lógica do bacharelismo (ou, se se optar por um neologismo, do “licenciaturismo”) emerge no texto legal a partir da determinação de que 20% das vagas dos institutos federais sejam destinadas as licenciaturas (artigo 8º da lei 11.892/2008), com o intuito de suprir a carência por formação docente, e contribuir para o incremento da qualidade do ensino.

Assim, o que se observa, a partir da análise histórica do aparato legal aqui examinado, é uma mudança nessa lógica dicotômica - ou pelo menos uma tentativa – ao ampliar o acesso ao ensino superior, ainda que focado em licenciaturas ao invés de bacharelados, que se entende como estímulo real para uma reversão no processo de ascensão social. Agora, os “desvalidos de sorte” podem obter graduação em nível superior, e o nível técnico, que (em tese) não ignora a formação crítica do(a) cidadã(o), facilita o ingresso

rápido ao mercado de trabalho e garante algum provento e renda a quem antes pouco ou nada tinha.

Nesse contexto, que a educação profissional federal acaba por se tornar um ponto de inflexão na tradição bacharelesca do país, em um processo permeado de contradições para a própria constituição identitária institucional dos institutos federais. Estas se tornam representações materiais e simbólicas da lógica sociocultural ambígua *Bacharelismo x Tecnicalismo*, à medida que seu cerne se constitui a partir dessa lógica paradoxal e conflitiva que coaduna duas modalidades de ensino díspares e contraditórias.

Discussão

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

Tarefas interdisciplinares, como é o caso da presente pesquisa, carregam os dilemas, questionamentos e reflexões provenientes das respectivas áreas que lhe ensejam. Lidando com tais questões, a pesquisa conseguiu demonstrar, a partir de uma investigação qualitativamente indutiva e hermeneuticamente histórica, como múltiplas lógicas institucionais e socioculturais coabitam o mesmo campo organizacional – a educação profissional federal brasileira – formatando o sentido que o rege, influenciando as ações e práticas dos agentes do mesmo.

Assim, o estudo aqui empreendido, embora corrobore com o legado histórico que insere a institucionalização da educação profissional em certo viés de marginalização, também precisa colocar em perspectiva a outra face desse mesmo processo histórico. Demonstra-o como reversão do estigma assistencialista no qual a educação profissional foi relegada historicamente, a partir do fomento da transformação social e desenvolvimento local.

Isso não apaga e tampouco esconde o modo como se imiscuem as lógicas institucionais concernentes às ordens sociais do Estado e do Mercado, conforme a teoria aponta (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012), qual seja, o de sempre buscar atender os 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.

Trespasando tais lógicas, tem-se a lógica sociocultural denominada *Bacharelismo x Tecnicalismo*, que desvela as contradições dos processos de poder entre os agentes formadores da complexa rede em que se constitui as relações atinentes à educação profissional pública brasileira, importante vetor de consecução da administração pública brasileira. Reflete os contingentes históricos e valorativos que subjazem as políticas públicas, direcionando

o funcionamento organizacional e pedagógico das instituições federais de educação profissional.

Considerações finais

A presente investigação buscou identificar as lógicas institucionais presentes nas reformas administrativas da educação profissional federal brasileira no período compreendido entre 1993 e 2018. A teoria das lógicas institucionais, articulada com a metodologia histórica hermenêutica, em que as legislações do período servem como material interpretativo da institucionalização da educação profissional federal, possibilita apreender as ambiguidades e contradições inerentes às dinâmicas de poder socioculturais concernentes ao processo institucional. Em pesquisas futuras, como reflexo dos limites desta investigação, espera-se aprofundar a compreensão da complexa lógica de mudanças e permanências institucionais desse segmento tão importante para a sociedade brasileira que é a Administração Pública e seus diversos campos organizacionais, como a educação profissional, inserida(s) em temporalidades e historicidades específicas, a partir da articulação das fontes históricas aqui utilizadas – marcos regulatórios legais – com a memória oral e testemunhos dos agentes que vivenciam tais lógicas, operações fundamentais que diferenciam a história do tempo presente de outros momentos históricos.

Nota de agradecimento

Agradecemos aos avaliadore(a)s e à equipe editorial da revista pelas contribuições, indicações e revisões que proporcionaram o aprimoramento deste artigo.

Referências

- Aróstegui, J. (2006). *A pesquisa histórica: teoria e método*. Tradução de Andrea Dore. Bauru: EDUSC.
- Aten, K., Howard-Greenville, J., & Ventresca, M.J. (2012). Organization Culture and institutional theory: a conversation at the border, *Journal of Management Inquiry*, 21(1), 78-83. <https://doi.org/10.1177/1056492611419790>
- Azevedo, L.A., Shiroma, E.O., & Coan, M. (2012). As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem?, *Boletim Técnico do SENAC*, 38(2), 27-40. Recuperado de <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/164>
- Barros, A.N., Carneiro, A. de T. & Wanderley, S. (2019). Organizational archives and historical narratives: practicing reflexivity in (re)constructing the past from memories and silences. *Qualitative Research in Organizations and Management*, 14(3), 280-294. <https://doi.org/10.1108/QROM-01-2018-1604>.

- Bédarida, F. (2002). Tempo presente e presença da história. In: Ferreira, M. de M. & Amado, J.(orgs.) *Usos e abusos da história oral*. (5a ed). Rio de Janeiro: FGV.
- Boanafina, A. T., & Otranto, C.R. (2022). Institutos federais: entre o CEFET e a Universidade Federal. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico Editado pela ANPAE*, 38(00). <https://doi.org/10.21573/vol38n002022.112958>
- Booth, C., & Rowlinson, M. (2006). Management and organizational history: Prospects. *Management & Organizational History*, 1(1), 5-30.
- Brasil. (2004) *Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica*. Documento Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf. Brasília.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de administração pública*, 42(2), 391-410. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000200009>
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: Medeiros, P. C.& Levy, E. (Orgs.). *Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark. Brasília: Consad.
- Castor, B.V.J., & José, H.A.A. (1998). Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista de administração pública*, 32(6), 97-111. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7779>
- Castor, B.V.J. (2000). *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: Ebel/ IBPQ-PR
- Clark, P.; Rowlinson, M. (2004). The treatment of history in organisation studies: towards an 'historic turn'?, *Business history*, 46(3), 331-352. <https://doi.org/10.1080/0007679042000219175>
- Costa, F.L. da. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de administração pública*, 42(5), 829-74. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>
- Costa, F.L. da. (2009). Estratégia, reforma do Estado e políticas públicas no Brasil. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 2(4), 142-153. Recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/959>.
- Costa, F.L. da. (2014). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do serviço público*, 59(3), 271-288. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.150>
- Costa, F.L. da., & Costa, E. M. L. da (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de administração pública*, 50(2), 215-236. <https://doi.org/10.1590/0034-7612145021>
- Costa, A. S. M., Barros, D. F., & Martins, P. E. M. (2010). Perspectiva Histórica em Administração: novos objetos, novos problemas, novas abordagens. *Revista de Administração de Empresas*, 50(3), 288-299. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000300005>
- Costa, A. S. M., & Silva, M. A. C. (2019). A pesquisa Histórica em Administração: uma proposta para práticas de pesquisa. *Administração: ensino e pesquisa*, 20(1), 90-121. <https://doi.org/10.13058/raep.2019.v20n1.1104>

Costa, M. A., & Coutinho, E. H. L. (2018). Educação Profissional e a Reforma do Ensino Médio: lei Nº 13.415/2017. *Educação & Realidade*, 43(4), 1633-1652. <https://doi.org/10.1590/2175-623676506>

Cotrim, R.R., & Ryngelblum, A.R. (2023). A regulamentação da nova lei de licitações: Definição da lógica institucional prevalente em um campo. *Revista de Administração Contemporânea*, 27(2), 1-13. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2023220078>.
por

Cruz, B. de P. A., & Martins, P. E. M. (2006). O poder do bacharel no espaço organizacional brasileiro: relendo *Raízes do Brasil* e *Sobrados e mucambos*. *Cadernos EBAPE.BR*, 4(3). <https://doi.org/10.1590/S1679-39512006000300005>

Cunha, L. A. (2000). O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. (14), 89-107. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200006>

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. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Delgado, L. de A.N., & Ferreira, M. de M. (2013). História do tempo presente e ensino de História. *Revista História Hoje*, 2(4), 19-34. <https://doi.org/10.20949/rhj.v2i4.90>

Dosse, F. (2012). História do tempo presente e historiografia. *Tempo e Argumento*, 4(1), 05-22. <https://doi.org/10.5965/2175180304012012005>

Favero, M.B., & Guimarães, A.F. (2019). Lógicas Institucionais: Um Estudo em uma Organização Privada de Ensino Superior do Sul do Brasil. *Revista de Administração IMED*, 9(1), 150-166. <https://doi.org/10.18256/2237-7956.2019.v9i1.3076>.

Ferreira, D. V. de S., Rossoni, L., & Oliveira, C.R. (2022). Lógicas institucionais do policiamento comunitário: esquema analítico e agenda de pesquisa para o contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 134-166. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210122>

Galli, C.C. (2018). *Lógicas institucionais e a construção de sentido em organizações escolares da educação básica*. [Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná]. Recuperado de: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55434/R%20-%20D%20-%20CAROLINA%20CASELLA%20GALLI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Garcia, A. de C., Dorsa, A.C., Oliveira, E.M. de, & Castilho, M.A. de. (2018). Educação profissional no Brasil: origem e trajetória. *Revista Vozes dos Vales*, (13), 1-18.

Hills, S., Voronov, M., & Hinings, C. R. (Bob) (2013). Putting new wine in old bottles: utilizing rhetorical history to overcome stigma associated with a previously dominant logic. In: Lounsbury, M. & Boxenbaum, E. (ed.). *Institutional logics in Action, part B*. Research in the sociology of organizations. 39B. London: Emerald Group Publishing Limited.

Hinings, C. R. (Bob). (2012). Connections Between Institutional Logics and Organizational Culture. *Journal of Management Inquiry*, 21(1), 98-101. <https://doi.org/10.1177/1056492611419798>

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

Kipping, M., Wadhvani, R.D., & Bucheli, M. (2014). Analyzing and interpreting historical sources: a basic methodology. In: Bucheli, M. & Wadhvani, R.D. (eds.). *Organizations in time: History, Theory, Methods*. Oxford: Oxford University Press.

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

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. Recuperado de: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=258249&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>.

Lipartito, K. (2014). Historical sources and data. In: Bucheli, M. & Wadhvani, R.D. (eds.). *Organizations in time: History, Theory, Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Lohn, R. L. (2019). Reflexões sobre a história do tempo presente: uma história do vivido. In: Reis, T. S., Souza, C.M. de, Oliveira, M.P., & Lyra Junior, A.A. de. (Orgs.). *Coleção história do tempo presente: (1)*, Boa Vista: Editora da UFRR.

Meirelles, H. L., & Burle Filho, J. E. (2016). *Direito administrativo brasileiro*. (42ª edição). Malheiros Editores: Rio de Janeiro.

Nóbrega, E.F. da, & Souza, F. das C.S. (2015). Educação profissional no Brasil: uma trajetória de dualidade e exclusão. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, 1(3). Recuperado de <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/RECEI/article/view/583>

Oliveira, E. G. (2004). A Reforma e a Contra-Reforma da Educação Profissional Brasileira. In: Reunião anual da ANPED, Caxambu. MG. *Anais eletrônicos da Anped*. Recuperado de: <http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t096.pdf>.

Oliveira, J. S., & Mello, C.M. (2016). As lógicas institucionais no campo organizacional circo Contemporâneo: uma etnografia multissituada no contexto Brasil-Canadá. *Revista Alcance*. Eletrônica, 23(4), 475-494. [https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4\(Out-Dez\).p475-494](https://doi.org/10.14210/alcance.v23n4(Out-Dez).p475-494)

Otranto, C.R. (2012). Reforma da Educação Profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios. *Revista Educação em Questão*, 42(28), 199-226. Recuperado de <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4058>

Pacheco, E. (2011). Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. In.: Pacheco, E. (org.) *Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. Brasília: Fundação Santillana. São Paulo: Ed. Moderna.

Picheth, S. F., & Crubellate, J. M. (2019). Mudança, lógicas institucionais e emergência de novos atores: a *renaturalização* da maternidade no Brasil. *Revista Organizações & Sociedade*, 26(90), 486-512. <https://doi.org/10.1590/1984-9260905>.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Pinto, R.F. (2022). *Lógica institucional e inovação no setor público: um estudo de caso no Inmetro*. [Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Recuperado de <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/258061/001168102.pdf?sequence=1>

- Quevedo, M. de. (2011). Educação profissional no Brasil: formação de cidadãos ou mão de obra para o mercado de trabalho?. *Revista de humanidades, tecnologia e cultura*, 1(1), 147-160.
- Ramos, M. N. (2014). *História e política da educação profissional*. Coleção formação pedagógica. (5). Curitiba: IFPR.
- Reay, T., & Jones, C. (2015). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic Organization*, 14(4), 1- 14. <https://doi.org/10.1177/1476127015589981>
- Rocha, F.J.N., & Sousa, M.T.C. (2016). Do bacharelismo tradicional ao bacharelismo do século XXI: a massificação e a deselitização da graduação em direito. *Revista do Direito UNISC*, (48), 3-30.
- Rusen, J. (2007). *Reconstrução do passado*. Teoria da História II: os princípios da pesquisa histórica. Tradução de Asta-Rosa Alcaide. Brasília: Editora da UNB.
- Santos, J. A. dos (2000). 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). Belo Horizonte: Autêntica.
- Santos, J. D. dos (2017). A profissionalização imposta por decreto: notas sobre a reformulação neoliberal na educação dos trabalhadores brasileiros. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 9(3), 230-240.
- Secchi, L., Farranha, A.C., Rodrigues, K.F., Bergue, S.T., & Medeiros-Costa, C.C. (2021). Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à Pec 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83), 1-17. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>.
- Silva, D. de M., & Moura, D. H. (2022). 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>.
- Suddaby, R ; Foster, W.M. & Mills, A.J. (2014). Historical Institutionalism. In: Bucheli, M., & Wadhvani, R.D. (eds.). *Organizations in time: history, theory, methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Teixeira, G.G.S. (2019). O projeto de lei “escola sem partido” diante da autonomia juvenil no “movimento ocupação”. In: Triches, J., Lotterman, J., & Cerny, R.Z. (orgs.). *Os rumos da educação e as (contra)Reformas: problemas educacionais do Brasil atual*. Florianópolis: Cadernos do CED. NUP/CED/UFSC
- Thornton, P.H., & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In: Greenwood, R; Oliver, C; Suddaby, R & Sahlin, K. *The Sage Handbook of organizational Institutionalism*.
- Thornton, P.H., Ocasio, W., & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective*. A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford: Oxford University Press.
- Thornton, P.H. (2015). Culture and Institutional Logics. In: Wright, J.D. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. (2ª edição). (5). Oxford.: Elsevier Ltd.
- Vasconcelos, F.C., Caldas, M.P., & Wood Jr., T. (2004). Fusões e aquisições no Brasil: Uma análise crítica do teatro de operações. *Comportamento organizacional e gestão*, 10(1), 43-58.

Viana, M.F. (2016). *Lógicas institucionais e estratégia como prática: uma abordagem construtivista*. [Tese de doutorado. Universidade Federal de Lavras]. Recuperado de http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/12107/2/TESE_L%C3%B3gicas%20institucionais%20e%20estrat%C3%A9gia%20como%20pr%C3%A1tica%3A%20uma%20abordagem%20construtivista.pdf

Vidor, A., Rezende, C., Pacheco, E., & Caldas, L. (2011). 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*. Brasília: Fundação Santillana. São Paulo: Ed. Moderna.

Wadhvani, R.D. (2018). Poverty's monument: social problems and organizational field emergence in historical perspective. *Journal of Management Studies*, 55(3), 545-577. <https://doi.org/10.1111/joms.12329>

Weber, K., & Dacin, M. T. (2011). The Cultural Construction of Organizational Life: Introduction to the Special Issue. *Organization Science*, 22(2), 287-298.

Weber, K., Patel, H. & Heinze, K. L. (2013). From cultural repertoires to institutional logics: a Content-analytic method. In: Lounsbury, M. & Boxenbaum, E. (ed.). *Institutional logics in Action, part B*. Research in the sociology of organizations. 39B. London: Emerald Group Publishing Limited.

Yates, J. (2014). Understanding historical methods in organization studies. In: Bucheli, M. & Wadhvani, R.D. (eds.). *Organizations in time: History, Theory, Methods*. Oxford: Oxford University Press.