



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO FILICE DE BARROS

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NO SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO**

BRASÍLIA
2023

GUSTAVO FILICE DE BARROS

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NO SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, na área de concentração Política e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2023

GUSTAVO FILICE DE BARROS

**MUDANÇA INSTITUCIONAL NO SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, na área de concentração Política e Instituições, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Esta tese foi avaliada por:

Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (IPOL – UnB)
Orientador

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira (FUP - UnB)
Examinador interno

Prof. Dr. Kleber Chagas Cerqueira (CLDF -
.Consutor)
Examinador externo

Prof. Dr. Marcelo Viana Estevão de Moraes (EPPGG)
Examinador externo

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Júnior (IPOL – UnB)
Examinador interno (suplente)

AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente a minha esposa Renísia Cristina Garcia Filice, pelos momentos de conversas acerca do desenvolvimento da tese e pelo apoio incondicional. Meus filhos Gabriel, Bruna e Guilherme que suportaram a minha ausência por longos períodos. Aos meus pais (*in memoriam*), por terem me dado toda a estrutura para que eu possa ser o que sou. Aos meus irmãos que sempre me incentivaram para continuar meus estudos, especialmente, o Artur por me ligar todos os dias.

Aos meus colegas de pós-graduação Alana Fontenelle, Claudio Ferreira Jr, Cleyton Feitosa, Elisa Leonel, Gabriel Squeff, Janikelle Bessa, June Alves, Letícia Klug, Marina Lazarotto de Andrade, Max Stabile Mendes, Milena Martins, Renaud Bruno Evina, Sávio da Silva Costa e Sideni Pereira Lima. Aprendi muito com a convivência com estas pessoas.

Agradecimento especial ao professor Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon, pela sua generosidade, sabedoria e suas importantes orientações em momentos difíceis pelos quais passei no percurso do doutoramento. Para mim, o prof. Calmon já sublimou muito além do conhecimento acadêmico. Aos professores do IPOL, aos quais fui aluno e tiveram importante participação na minha formação na Ciência Política. Aos servidores públicos que fazem a parte meio do IPOL e muito nos ajudam com a parte burocrática.

Ao Estado brasileiro, que proporcionou por meio do Instituto Federal de Brasília (IFB) essa jornada do doutoramento. Aos colegas do IFB que permitiram a realização dos meus estudos. Agradeço ao prof. Francisco de Assis Póvoas Pereira pelos momentos de desopilação.

Aos colegas do Grupo de Estudos sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP). As reuniões do Grupo são sempre muito ricas e com muitas sugestões para nossos trabalhos.

A todos que colaboraram de maneira direta ou indiretamente, para a realização desta tese.

Por enfim, à força que coordena e colabora de maneira para que os vários subsistemas naturais visíveis e invisíveis possam se complementar, de tal sorte que permita a existência de vida nesse planeta em que vivemos.

Muito obrigado!

“E, quanto mais leio e vivo e medito, mais perplexo a vida, a leitura e a meditação me põem. Tudo é mistério. A vida é só mistério. Tudo é e não é. Ou: às vezes é, às vezes não é”.

(João Guimarães Rosa)

RESUMO

Esta pesquisa teve como tema a política de educação profissional no Brasil e o seu processo de institucionalização. O foco da análise está centrado na atuação dos atores e suas coalizões que defendem os seus interesses – ou poder –, nos processos decisórios da política e suas mudanças institucionais, no período de 1909 a 2008. A pergunta de partida que norteou os trabalhos foi: por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil? A partir desse questionamento, criou-se o objetivo principal: analisar a evolução e as mudanças ocorridas na política de educação profissional no Brasil, focalizando os processos políticos subjacentes a sua dinâmica institucional. Os objetivos específicos: I - rastrear e identificar as evidências de ação de coalizão de atores e os seus interesses na formulação das políticas públicas da educação profissional; II - descrever e analisar a trajetória das instituições de EP – normas, regras, práticas e narrativas – ao longo do tempo; e III - identificar as mudanças institucionais ocorridas e os mecanismos causais subjacentes. A linha de pesquisa desta tese está centrada na teoria neoinstitucionalista histórica, na teoria da variedade de capitalismo (VoC), combinado com o *framework* de mudanças institucionais graduais e abruptas. A análise partiu da hipótese de que os industriais tiveram um papel central na política de educação profissional do país, pois juntamente com o Estado, vetaram a participação de outros atores nos processos de tomada de decisão. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, tendo como metodologia o uso do *process tracing* guiado pela teoria. A análise foi nacional e longitudinal, no sentido de explorar e examinar como os atores, os contextos, a trajetória e as instituições (variáveis independentes) inseridas na dimensão temporal para se compreender as trajetórias da política. As tomadas de decisões ajudaram nas explicações das mudanças institucionais (variáveis dependentes – educação geral e educação específica). A investigação teve como fontes de dados primários e secundários, baseadas em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Foram analisados documentos oficiais pesquisados na Câmara Federal, Senado Federal e no Executivo (dossiês das normas e regras), na base de dados do CPDOC/FGV (pastas: Nilo Peçanha, Getúlio Vargas, Gustavo Capanema) foi possível acessar vários documentos que elucidaram as narrativas do contexto. Também, a produção científica consultada e as entrevistas ajudaram a argumentar acerca das mudanças institucionais nos quatro períodos analisados. Para a análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo temática, que tem a finalidade de investigar as motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências e outros. Concluiu-se que a institucionalização de educação profissional foi dividida em dois subsistemas – um público e outro privado – por meio do mecanismo causal do poder institucional empresarial. Esse processo de segregação foi reproduzido ao longo do tempo o que possibilitou a existência de efeitos de *feedback* e *lock-in*. Além disso, a existência desse mecanismo possibilitou a institucionalização da vantagem dos atores dominantes ao vetar a participação de atores, como os sindicatos de trabalhadores, no processo decisório da política. Ainda, o tipo-ideal de variedade de capitalismo hierárquico se encaixa pouco nas características do capitalismo brasileiro, visto que houve processo de exclusão de atores o que parece estar pouco relacionado à hierarquia. O mecanismo causal de deslocamento foi identificado em três contextos, o que revela baixo poder de veto dos atores e baixa capacidade de interpretação das regras. Assim, pelas características evidenciadas na institucionalização da educação profissional no Brasil, pode-se entender que pode ter havido um processo de não complementaridade entre os arranjos institucionais, o que pode ter refletido no desenvolvimento socioeconômico do país.

Palavras-chave: política de educação profissional; institucionalização; mudanças institucionais; mecanismos causais.

ABSTRACT

This research had as its theme the professional education policy in Brazil and its institutionalization process. The focus of the analysis is centered on the action of the actors and their coalitions that defend their interests – or power –, in the policy formulation and decision-making processes of politics and their institutional changes, in the period from 1909 to 2008. The starting question that guided the works was: why did the institutionalization of professional education fail in Brazil? Based on this questioning, the main objective was created: to analyze the evolution and changes that occurred in the professional education policy in Brazil, focusing on the political processes underlying its institutional dynamics. The specific objectives: I - trace and identify the evidence of coalition action of actors and their interests in the formulation of public policies on professional education; II - describe and analyze the trajectory of professional education institutions – norms, rules, practices and narratives – over time; and III - identify the institutional changes that occurred and the underlying causal mechanisms. The research line of this thesis is centered on the historical neoinstitutionalist theory, on the theory of the variety of capitalism (VoC), combined with the framework of gradual and abrupt institutional changes. The analysis started from the hypothesis that industrialists played a central role in the country's professional education policy, since, together with the State, they vetoed the participation of other actors in the decision-making processes. The research strategy adopted was the case study, with the use of theory-guides process tracing as methodology. The analysis was national and longitudinal in the sense of exploring and examining how the actors, contexts, trajectory and institutions (independent variables) were included in the temporal dimension to understand policy trajectories. Decision-making helped explain institutional changes (dependent variables – general education and specific education). The investigation had as sources of primary and secondary data, based on documental and bibliographical research and interviews. Official documents researched in the Chamber of Deputies, Federal Senate and the Executive (dossiers of norms and rules) were analyzed, in the CPDOC/FGV database (files: Nilo Peçanha, Getúlio Vargas, Gustavo Capanema) it was possible to access several documents that elucidated the narratives of the context. Also, the consulted scientific production and the interviews helped to argue about the institutional changes in the four analyzed periods. For data analysis, thematic content analysis was used, which aims to investigate the motivations of opinions, attitudes, values, beliefs, trends and others. It was concluded that the institutionalization of professional education was divided into two subsystems – one public and the other private – through the causal mechanism of institutional business power. This segregation process was reproduced over time, which allowed the existence of *feedback* and *lock-in* effects. In addition, the existence of this mechanism made it possible to institutionalize the advantage of dominant actors by vetoing the participation of actors, such as labor unions, in the policy decision-making process. Still, the ideal-type variety of hierarchical capitalism fits little with the characteristics of Brazilian capitalism, since there was a process of exclusion of actors, which seems to be little related to hierarchy. The causal mechanism of displacement was identified in three contexts, which reveals low veto power of the actors and low ability to interpret the rules. Thus, by the characteristics evidenced in the institutionalization of professional education in Brazil, it can be understood that there may have been a process of non-complementary between the institutional arrangements, which may have reflected in the socioeconomic development of the country.

Keywords: professional education policy; institutionalization; institutional changes; causal mechanisms.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|------------------------|----|
| FIGURA 01 | 71 |
| FIGURA 02 | 77 |
| FIGURA 03 | 89 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|----------------|-----|
| QUADRO 01..... | 64 |
| QUADRO 02..... | 68 |
| QUADRO 03..... | 72 |
| QUADRO 04..... | 73 |
| QUADRO 05..... | 74 |
| QUADRO 06..... | 76 |
| QUADRO 07..... | 85 |
| QUADRO 08..... | 98 |
| QUADRO 09..... | 101 |
| QUADRO 10..... | 102 |
| QUADRO 11..... | 137 |
| QUADRO 12..... | 154 |
| QUADRO 13..... | 158 |
| QUADRO 14..... | 159 |
| QUADRO 15..... | 193 |
| QUADRO 16..... | 196 |
| QUADRO 17..... | 228 |
| QUADRO 18..... | 230 |
| QUADRO 19..... | 236 |
| QUADRO 20..... | 275 |
| QUADRO 21..... | 277 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|------------------------|-----|
| TABELA 01 | 125 |
| TABELA 02 | 139 |
| TABELA 03 | 205 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| Art. | Artigo |
| BIBB | Instituto Federal de Formação Vocacional (Alemanha) |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| CEFET | Centros Federais de Educação Tecnológica |
| CF | Constituição Federal |
| CFE | Conselho Federal de Educação |
| CFESP | Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional |
| CIESP | Centro das Indústrias do Estado de São Paulo |
| CLT | Consolidação das Leis de Trabalho |
| CODEFAT | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| CPDOC | Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil |
| CRA | Cursos Rápidos de Aperfeiçoamento |
| CRF | Cursos Rápidos de Formação |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| EAA | Escolas de Aprendizes Artífices |
| EAF | Escola Agrotécnica Federal |
| EMC | Economia de Mercado Coordenado |
| EMH | Economia de Mercado Hierárquico |
| EML | Economias de Mercado Liberais |
| EPEA | Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada |
| ETF | Escola Técnica Federal |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FGV | Fundação Getúlio Vargas |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FUNTEP | Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional |
| GT | Grupo de Trabalho |

| | |
|-----------|---|
| IDORT | Instituto de Organização Racional do Trabalho |
| IFB | Instituto Federal de Brasília |
| IF | Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia |
| IPOL | Instituto de Ciência Política |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MES | Ministério da Educação e Saúde |
| Nº | Número |
| OECD | <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PEA | População Economicamente Ativa |
| PIPMO | Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra |
| PIPMOI | Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra Industrial |
| PL | Projeto de Lei |
| PLANFOR | Plano Nacional de Educação Profissional |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PNQ | Plano Nacional de Qualificação |
| PPGCP/UnB | Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília |
| PROEP | Programa de Expansão da Educação Profissional |
| PRONATEC | Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| PROTEC | Programa de Expansão e Melhorias do Ensino Técnico |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSD | Partido Social Democrata |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| SEFOR | Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SENAFI | Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação de Industriários |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento |
| SESC | Serviço Social do Comércio |

| | |
|------------|---|
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SESP | Serviço de Ensino e Seleção Profissional |
| SETEC/MEC | Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação |
| SEMTEC/MEC | Secretarias de Educação de Ensino Médio e Educação Profissional e Tecnológica |
| SNA | Serviços Nacionais de Aprendizagem |
| SNFMO | Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra |
| SPD | Partido da Social Democracia |
| TVET | <i>Technical and Vocational Education and Training</i> |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UE | União Europeia |
| UnB | Universidade de Brasília |
| UNESCO | <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> |
| UNEVOC | <i>International Centre for Technical and Vocational Education and Training</i> |
| VET | <i>Vocational Education and Training</i> |
| VoC | Variedades de Capitalismo |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 19 |
| CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA..... | 30 |
| 1.1 Conceito de educação profissional (EP) | 30 |
| 1.2 Educação e trabalho..... | 32 |
| 1.3 Estudos recentes acerca da educação profissional | 33 |
| 1.3.1 Subsistema de educação profissional (SEP)..... | 34 |
| 1.3.2 Variedades de capitalismo (VoC)..... | 35 |
| 1.3.3 Abordagem de Variedades de capitalismo aplicada na América Latina ... | 37 |
| 1.3.4 Variedades de capitalismo e adaptações | 39 |
| 1.4. VoC e a educação profissional..... | 41 |
| 1.4.1 Teoria do Capital Humano: educação geral e específica..... | 42 |
| 1.5 Educação profissional em economia de mercado liberal..... | 44 |
| 1.6 Educação profissional em economia de mercado coordenado..... | 45 |
| 1.7 VoC e o poder institucional | 46 |
| 1.8 Instituições de educação profissional | 47 |
| | |
| CAPÍTULO 2 – MUDANÇA INSTITUCIONAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 49 |
| 2.1 Análise de políticas públicas..... | 49 |
| 2.2 Neoinstitucionalismo histórico | 52 |
| 2.2.1 Processo de institucionalização | 53 |
| 2.3 Institucionalismo Histórico e distribuição do poder..... | 55 |
| 2.3.1 Permanência dos vencedores no poder | 56 |
| 2.4 Tabuleiro de xadrez..... | 58 |
| 2.5 Mecanismos causais e educação profissional..... | 60 |
| 2.5.1 Mecanismos de poder institucional empresarial | 61 |
| 2.6 O “xadrez” da educação profissional..... | 63 |
| 2.7 MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL | 64 |
| 2.8 Modelo analítico | 74 |
| | |
| CAPÍTULO 3 – DESIGN DA PESQUISA E METODOLOGIA | 76 |
| 3.1 Pergunta de pesquisa e objetivos | 77 |
| 3.2 Abordagem metodológica..... | 79 |

| | |
|---|-----|
| 3.3 Variáveis analisadas | 80 |
| 3.3.1 Variáveis independentes | 80 |
| 3.3.2 Variáveis dependentes | 85 |
| 3.4 Método da pesquisa – <i>process tracing</i> | 87 |
| 3.5 Variações do rastreamento de processo – tipologia adotada na pesquisa..... | 90 |
| 3.6 METODOLOGIA | 91 |
| 3.6.1 Elaboração da linha do tempo | 91 |
| 3.6.2 Periodização | 92 |
| 3.6.3 Coleta de dados..... | 94 |
| 3.7 Análise dos dados | 98 |
| 3.7.1 Análise de conteúdo..... | 98 |
| 3.7.2 A construção dos códigos de análise | 99 |
| 3.7.3 Inferências da análise de conteúdo | 101 |
| 3.8 Transparência e replicabilidade | 101 |
| | |
| Capítulo 4 – ANTECEDENTES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL | 104 |
| 4.1 A influência da economia escravocrata na evolução da EP | 105 |
| 4.2 Movimento dos trabalhadores e a educação profissional..... | 111 |
| 4.3 As associações empresariais e a educação profissional..... | 113 |
| | |
| 5 – O PROTAGONISMO DOS EMPRESÁRIOS NAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA NOVA REPÚBLICA – 1930 A 1945 | 117 |
| 5.1 A política de educação profissional no Governo provisório e constitucional – 1930 a 1936 | 121 |
| 5.2 O Estado Novo, a elite industrial e a institucionalização da educação profissional – 1937 a 1945 | 126 |
| 5.2.1 Gestão Capanema no Ministério da Educação - Institucionalização da educação profissional - conflitos entre os atores | 130 |
| 5.2.2 Mudança de relação de força dos atores industriais – alterações no equilíbrio de poder | 135 |
| 5.2.3 Embate entre os Ministérios da Educação, do Trabalho e os industriais | 138 |
| 5.2.4 A vitória dos industriais..... | 142 |
| 5.2.5 O problema da educação geral e específica do SENAI..... | 146 |

| | |
|---|-----|
| 5.2.6 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1930 a 1945..... | 148 |
|---|-----|

CAPÍTULO 6 – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O MODELO DESENVOLVIMENTISTA PÓS VARGAS - 1946 – 1964..... 158

| | |
|--|-----|
| 6.1. Conflitos de interesses e conseqüências da Lei Orgânica do Ensino Industrial... | 160 |
| 6.1.1 Continuidade das disputas políticas na educação profissional | 161 |
| 6.2 A educação profissional na Constituição de 1946..... | 162 |
| 6.2.1 Disputa da educação geral e específica na constituinte de 1946 | 163 |
| 6.3 O conflito político entre educação geral e específica | 164 |
| 6.3.1 Lei Orgânica do Ensino Industrial | 167 |
| 6.3.2 Criação da Comissão Brasileira-Americana de Educação Industrial (CBAI) | 168 |
| 6.3.4 Ideologias nas ações da CBAI | 170 |
| 6.4 A manutenção do corporativismo bipartite: distanciamento dos sindicatos com a coalizão entre Estado e indústria..... | 175 |
| 6.5 Mudanças institucionais pós Constituição de 1946..... | 177 |
| 6.5.1 Leis de Equivalência | 178 |
| 6.5.2 Reforma da educação profissional..... | 179 |
| 6.6 Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (LDB/61)..... | 184 |
| 6.7 O Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI)..... | 186 |
| 6.8 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1946 a 1964 | 188 |

CAPÍTULO 7 – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O REGIME MILITAR BRASILEIRO – 1964 A 1985..... 194

| | |
|---|-----|
| 7.1 O Golpe de Estado de 1964 e seu significado para a educação..... | 195 |
| 7.2 A exclusão dos educadores na institucionalização da educação..... | 196 |
| 7.3 A imposição da educação específica e a perseguição à educação geral - continuidade do projeto de dominação para os interesses da elite industrial | 197 |
| 7.4 A profissionalização universal e compulsória – tecnicista..... | 198 |
| 7.5 Controvérsias e resistências | 201 |
| 7.6 Necessidade de formação de técnicos ou democracia excludente? | 203 |
| 7.7 A disputa da educação geral e específica | 204 |
| 7.8 Uma nova reforma para manter o <i>status quo</i> da elite dominante | 206 |
| 7.8.1 A origem dos CEFET..... | 208 |

| | |
|--|------------|
| 7.8.1.1 A institucionalização dos cursos de curta duração na Rede Federal | 211 |
| 7.8.1.2 Uma nova instituição?..... | 213 |
| 7.8.1.3 Outro tipo de educação profissional..... | 217 |
| 7.9 O SENAI na ditadura militar | 217 |
| 7.9.1 Consequências das mudanças institucionais para o SENAI | 219 |
| 7.10 Os sindicatos no regime militar | 220 |
| 7.11 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1964 a 1985 | 223 |
| CAPÍTULO 8 – O SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA REDEMOCRATIZAÇÃO | 228 |
| 8.1 Distanciamento dos subsistemas de educação profissional – educação geral e específica | 228 |
| 8.2 Processo Constituinte - nova Constituição Federal | 231 |
| 8.3 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional | 233 |
| 8.4 O processo de institucionalização da Rede Federal | 234 |
| 8.4.1 Processo de desinstitucionalização da Rede Federal - ruptura da educação profissional federal..... | 237 |
| 8.4.1.1 A publicação do Decreto nº 2.208/97 | 239 |
| 8.4.1.2 A resistência dos educadores ao processo de desinstitucionalização da Rede Federal | 241 |
| 8.5 O processo de reinstitucionalização da Rede Federal - mudanças no governo Lula | 242 |
| 8.5.1 A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) | 245 |
| 8.5.1.1 Os efeitos do período militar no processo de criação dos IF <i>versus</i> Universidades Tecnológicas: uma disputa em jogo..... | 245 |
| 8.5.1.2 Intensificação da disputa - ensino médio <i>versus</i> Universidade Tecnológica | 248 |
| 8.5.1.3 Reorganização da RFEPTT | 250 |
| 8.5.1.4 A criação dos IF | 252 |
| 8.6 As ações realizadas no MEC e no MTE | 253 |
| 8.6.1 Redemocratização e as ações dos governamentais no Ministério da Educação | 253 |

| | |
|--|------------|
| 8.6.2 As ações do Ministério do Trabalho no período de redemocratização | 259 |
| 8.7 O SENAI no processo de redemocratização | 265 |
| 8.8 A participação dos sindicatos na redemocratização | 268 |
| 8.9 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1986 a 2008 | 269 |
| 9. DISCUSSÃO EMPÍRICA E TEÓRICA..... | 274 |
| 9.1 Teoria das Variedades de Capitalismo – o capitalismo hierárquico..... | 278 |
| 9.2 Complementaridades institucionais no capitalismo hierárquico | 281 |
| 9.3 Variedades de capitalismo hierárquico e o estímulo a não complementaridade... | 283 |
| 9.4 Capitalismo hierárquico – baixas habilidades | 284 |
| 9.5 Variedades de capitalismo – educação geral e específica | 285 |
| 9.6 <i>Framework</i> mudança institucional | 285 |
| 9.7 Instituições e política de educação profissional..... | 287 |
| 9.8 Fragilidades da pesquisa e sugestões para futuros estudos..... | 289 |
| 10. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS | 291 |
| REFERÊNCIAS | 295 |
| APÊNDICES | 319 |

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como tema a política de educação profissional no Brasil e o seu processo de institucionalização. O foco da análise está centrado na atuação dos atores e suas coalizões que defendem os interesses – ou poder – (THELEN, 2004), nos processos de formulação da política e suas mudanças institucionais. Pierson (2016) ensina que se deve prestar atenção aos processos políticos que ocorrem ao longo do tempo, para compreender a dinâmica dos atores sociais na formação das coalizões políticas, as formas e os contornos que geram os arranjos institucionais.

A educação profissional nas últimas décadas tem ganhado espaço nas agendas governamentais. Vista como elemento-chave no conjunto de instituições que caracterizam as variedades de capitalismo (VoC) nas democracias desenvolvidas (HALL; SOSKICE, 2001), passou a ter relevância quanto à sua participação nas decisões políticas – *politics* – de formação profissional e de aprendizagem, ligadas aos temas de bem-estar social, desenvolvimento socioeconômico, democracia, governança, etc. Esse movimento tem despertado o interesse de cientistas políticos, bem como economistas políticos, sociólogos e educadores, a prestarem mais atenção nos arranjos institucionais os quais a educação profissional pode ter forte participação (HALL; SOSKICE, 2001; COLISTETE, 2001; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; STREECK, 2005, 2011; THELEN, 1991, 2004; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHNEIDER, 2013; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020).

Destarte, tem ocorrido um aumento da frequência de investigações sobre o arranjo institucional da educação profissional, tendo em vista o destaque que tem recebido nos debates e disputas políticas e, também, quanto à sua interação com outros arranjos institucionais (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2009, 2013; MAGALHÃES, 2020). Essa maior tendência de pesquisas tem sido percebida, principalmente, em países considerados de economia avançada – Europa e EUA – e são desenvolvidas no âmbito das mudanças institucionais, ocorridas nas várias reformas educacionais nas últimas décadas (CROUCH, 2006; JAKOBI *et al.*, 2010; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, 2019; GUILLE; UNWIN, 2019). Ligada à política social-democrata em países europeus, a política de educação profissional é concebida como um elemento de destaque para a qualificação para emprego, treinamento continuado e atualização de competências ligadas ao processo de globalização, divisão do trabalho (JAKOBI, *et al.* 2010) e mudanças institucionais (THELEN, 2004).

No caso do Brasil, Schwartzman (2016) salienta que muitas políticas governamentais de educação profissional fracassaram ao longo do tempo. Para ele, a interação entre educação profissional e o mundo do trabalho e a qualidade da educação são pontos que ainda precisam ser melhorados e, para isso, o Estado pode desempenhar um papel importante, visto que é um ator central para a concepção e fomento de políticas públicas.

Na mesma direção crítica à educação profissional (EP) brasileira e na América Latina, Schneider (2013) entende que parcela dos problemas das relações trabalhistas e a educação profissional podem ser explicadas em parte pela produtividade atrasada na América Latina (SCHNEIDER, 2013). Quanto às questões da baixa interação entre as instituições, o autor conclui que a baixa qualificação da EP nos países da América Latina, bem como a baixa demanda das empresas de alta qualificação, é um dos fatores que prejudica maior proximidade entre as instituições. A análise de Schneider (2013) considera o Estado como ator importante, no sentido de promover as regulamentações entre os vários outros atores. Por exemplo, capital e trabalho. Entretanto, Schneider segue os fundamentos das “variedades de capitalismo” (HALL; SOSKICE, 2001), tendo a empresa como ator principal.

O estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2001, analisou a produtividade de 47 países. Desse montante seis países da América Latina estavam na amostra, sendo: Argentina, México, Chile, Brasil, Colômbia e Venezuela. O relatório apontou que os baixos níveis de produtividade nessas nações têm relação com o lento progresso na educação, a falha nos sistemas de treinamento, as más relações trabalhistas e a ausência de mecanismos de remuneração para os trabalhadores que perdem seus empregos (BID, 2001, p. 105).

Na mesma linha de pensamento, Magalhães e Castioni (2019) explicam que a EP no Brasil aprendeu pouco com os modelos de formação e treinamento profissional de outros países quanto à coordenação entre a demanda de emprego no país e a oferta de qualificação. Para sustentar esse argumento, explicam que as políticas de cursos de treinamento de curta duração, oferecidos para trabalhadores desempregados e de baixa escolaridade, como: PLANFOR, PNQ e PRONATEC, “falharam em conectar o mundo da escola com o mundo do trabalho e foram políticas desconectadas com a oferta de emprego” (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019, p. 9).

A tese de doutorado de Magalhães (2020) buscou responder o porquê da baixa interação entre capital e trabalho no Brasil. Testou a hipótese de que “o governo assumiu um papel central na política de formação profissional, pois não ocorreu uma coalizão entre empresários e sindicatos devido às relações de trabalho antidemocráticas” (MAGALHÃES, 2020, p. 37). Em

suas conclusões explica que as relações do mercado de trabalho brasileiro foram cristalizadas de forma antidemocráticas, visto que não foram criados espaços democráticos de negociação coletiva, principalmente, devido as ações desordenadas e pulverizadas. Além disso, indica que o poder dos empresários no tocante à atuação política não se constatou em todo o período analisado – 1937 até 1988. Uma das suas conclusões é que a falta de interação entre as instituições de educação profissional e empresas pode ser entendida como os efeitos das ações do Estado antidemocrático brasileiro que pouco promoveu a interação entre os arranjos institucionais.

A maioria destes estudos têm em comum o uso das lentes teóricas das “variedades de capitalismo” (VoC) (HALL; SOSKICE, 2001). As teorias da VoC têm sido consideradas excessivamente funcionalista (STREECK, 2005; 2011; THELEN, 2004; HALL; THELEN, 2008; BOSCHI, 2011), por dar maior foco nas empresas – ou firmas – como sendo o ator central do processo de coordenação dos arranjos institucionais. Dessa maneira, parte dos estudos acerca da política de EP buscam explicar as falhas das políticas de EP a partir dos parâmetros da economia política da VoC, concebidos sob dois tipos-ideais que tentam classificar às economias dos países, sendo: economia de mercado coordenada (EMC) e economia de mercado liberal (EML), que analisam a complementaridade – ou interação – entre os arranjos institucionais.

A partir destes fundamentos de Hall e Soskice (2001), Schneider (2013) classificou a economia de mercado da América Latina, logo a brasileira, como hierárquica e de baixa complementaridade ou complementaridade negativa, nos dizeres de Boschi (2011), entre os arranjos institucionais. No conjunto, apesar da imensa contribuição da VoC, entende-se que esses estudos pouco olharam para a distribuição do poder entre os vários atores que disputam a política pública, a influência dos interesses das elites dominantes na formulação das políticas, consequentemente, das instituições, e o equilíbrio de poder entre os atores.

Todavia, se há a constatação de que existem processos antidemocráticos no subsistema de educação profissional brasileiro (CUNHA, 2005c; MAGALHÃES, 2020), logo, pode-se inferir que existem grupo(s) dominantes que fizeram valer suas crenças, ideias e cultura nas instituições (PIERSON, 2016). Desse modo, os atores e suas coalizões dominantes colocaram seus interesses nas instituições, “determinando” com isso que haja atores que perderam na disputa política (BACHRACH e BARATZ, 1962; THELEN, 2004; MAHONEY e THELEN, 2010; PIERSON, 2016).

O que ainda não está claro nos estudos acerca da política de educação profissional, e que se faz como a pergunta principal a ser respondida nesta tese, é *porque a institucionalização*

da educação profissional fracassou no Brasil? Atribuir as falhas de políticas públicas ao Estado brasileiro é deixar de considerar a existência de movimento de atores para colocar seus interesses, mesmo que de forma incipiente (DINIZ, 1978). Carece de maiores explicações entender a participação de outros atores no processo de institucionalização da política de educação profissional brasileira.

A obra de Acemoglu e Robinson (2012) busca responder “Por que as nações fracassam”, tendo as questões das origens do poder, da prosperidade e da pobreza em várias nações e continentes, inclusive a América Latina. A argumentação defendida pelos autores é que as instituições políticas desempenham um papel importante na construção das instituições econômicas políticas. Nesse sentido, os pesquisadores trazem para o centro do debate a íntima relação entre política e economia, na qual os atores, principalmente das elites, influenciaram diretamente na formação das instituições, com vastos efeitos para as instituições sociais e distribuição de poder. Classificam as instituições em dois tipos: extrativistas e inclusivas (p. 74).

Na primeira, denominada de “instituições políticas extrativistas” (p. 79), há a transferência da riqueza e do poder para as elites do país, por meio das instituições econômicas. Dessa maneira, a maior parte da população fica marginalizada e sendo dominada pelos grupos econômicos que detêm o poder. Esse tipo de instituição pode gerar algum crescimento econômico. Contudo, é um crescimento que pouco se sustentará ao longo do tempo, visto que a manutenção e a concentração do poder nas mãos das elites privilegiadas, também chamadas de predadoras, impedirão o desenvolvimento do país de maneira minimamente igualitária; o que produzirá a pobreza em outros grupos.

Conforme apontado pelos autores, “sempre que houver conflito em torno das instituições, o que acontecerá vai depender das pessoas ou grupos que vencerem o jogo político – quem conseguir mais apoio, obtiver mais recursos e formar mais alianças eficazes. Em suma, o vencedor será determinado pela distribuição de poder político na sociedade.” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 79). Isso produz a dominação entre grupos que disputam a política.

A segunda tipologia, “as instituições políticas inclusivas”, está fundamentada no pluralismo (DAHL, 1961). Elas buscam relações mais equânimes de distribuição de poder, dando aos atores melhores condições de disputa dos seus interesses junto aos outros atores. Parte-se do pressuposto que os grupos privilegiados teriam a mesma possibilidade perante a disputa política e não teriam condições de agir sob o exercício da arbitrariedade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

O entendimento da origem das instituições políticas, a partir das duas tipologias de Acemoglu e Robinson (2012), é importante e pode revelar questões acerca de fatos valiosos que explicam a formação e evolução das instituições. Entretanto, no sentido de buscar explicações em relação ao porquê de a institucionalização das políticas públicas de educação profissional terem falhado no Brasil, precisa-se de um maior aprofundamento para compreender vários pontos pouco esclarecidos. Por exemplo, quais eram os atores que estavam na disputa? Quais foram os atores que dominaram a política? Como os atores “perdedores” se posicionaram perante as mudanças institucionais? São perguntas que se desdobram da pergunta principal e que, se respondidas, chegar-se-á a evidências causais (GERRING, 2019; FALETTI, 2016) que podem explicar como foram constituídos os fracassos das políticas de EP no Brasil.

Parte dos estudos que investiga o subsistema de educação profissional brasileiro, aborda o seu fracasso na perspectiva da complementaridade entre as várias instituições (SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHNEIDER, 2013; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020). Conforme já mencionado, a VoC tem uma perspectiva bastante funcionalista e a-histórica, as investigações realizadas com esse viés teórico têm a eficiência da empresa como ponto principal. Desse modo, pouco explicam o processo histórico da formação das instituições de EP no Brasil.

Por outro lado, entender a educação profissional como um processo concebido por meio de tensões entre os vários grupos de atores, que se desenrolam ao longo do tempo e espaço – ou contexto (THELEN, 1991; THELEN, 2004; HALL e THELEN, 2008; FRIGOTTO, 2018), é importante para a compreensão e explicação (GERRING, 2019) das mudanças institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010). Nesse sentido, constatou-se que existem poucos estudos que exploram em profundidade a institucionalização da política de EP no Brasil, as lacunas e obstáculos que podem ter levado ao seu fracasso, como Schwartzman (2016) defende.

Algumas explicações de autores que traçam os problemas da EP, a partir do olhar da VoC (HALL e SOSKICE, 2001), nascem da comparação entre países de economia avançada e países de economia dependente (SCHNEIDER, 2013; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020), como o Brasil. Este é um dos pontos que precisa ser tensionado nesta tese: os limites da comparação entre economias avançadas e economias dependentes, visto que possuem padrões de desenvolvimento bastante diferentes (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Para estes autores, uma indicação do descompasso entre o ensino médio e as demandas do mercado de trabalho é o baixo nível de escolaridade profissional na América Latina, mas pouco explicam a evolução e mudanças das instituições.

Muitos pesquisadores baseiam-se na comparação dos índices de matrículas na EP dos países de economia avançada e dos países de economia em desenvolvimento. Por exemplo, nos países da União Europeia, cerca de 48% das matrículas no ensino médio estão em programas de EP. As proporções para Brasil e México, com cerca da metade dos alunos na América Latina, são, respectivamente, 12% e 9% (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES 2012, p.22). Mas, ao mesmo tempo deixam em aberto questões acerca dos conflitos e das mudanças (SCHNEIDER, 2009) no processo de formulação das políticas públicas, por exemplo, quais eram os interesses e as ideologias dos atores que disputavam a política em determinados contextos.

Sabe-se que as coalizões ligadas à questão educacional no Brasil são politicamente mais fracas do que as de outras áreas (ABRUCIO, 2007, p. 52). Entretanto, os estudos que trabalham com a baixa complementaridade entre os arranjos institucionais no Brasil deixam de explicar porque as coalizões educacionais não conseguem ter força suficiente para se destacar como atores importantes no contexto da disputa política. Além disso, há questões históricas do desenvolvimento das instituições no país, como a formação dos sindicatos (OLIVEIRA, 2002); a influência das elites industriais na formulação de políticas (DINIZ, 1978; BOSCHI; DINIZ, 1978; FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005abc), que são pouco abordadas em estudos que adotam as lentes da VoC de maneira direta, tendo estes a empresa como principal ator coordenador das relações entre os atores.

Sem as devidas adaptações sugeridas por outros autores que trazem o Estado como ator chave no processo de concepção das políticas públicas (THELEN, 2004; AMABLE, 2016; BOSCHI, 2011), principalmente atores da América Latina (BOSCHI, 2011), os estudos mostram o viés da empresa. As adaptações ampliam as análises para as dimensões políticas, econômicas e sociais (HALL, 2016) e ajudam na medição e compreensão dos processos de institucionalização.

Nota-se que ainda há questões que precisam ser esclarecidas, para explicar o que levou as políticas de EP a fracassarem no país. As lentes que focam na eficiência do mercado podem reforçar os argumentos que levam a conclusão de falhas na política. No entanto, a política pública é constituída pelas forças de interesses de vários atores e isso precisa ser melhor explicada, quando se afirmar que fracassaram. Fracassaram por quê? Como? E em que medida?

Com inspiração nos trabalhos de Eli Diniz e Renato Boschi (1978) acerca do protagonismo do empresariado industrial na política econômica do país, traçou-se a *hipótese central* desta tese. Assim, parte-se da conjectura de que *os industriais tiveram um papel central*

na política de educação profissional do país, pois juntamente com o Estado, vetaram a participação de outros atores nos processos de tomada de decisão.

Portanto, argumenta-se que o fracasso da EP no Brasil é o reflexo da formulação das políticas que pouco construíram a complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001) – ou interação – entre os vários atores. A baixa complementaridade entre os arranjos institucionais, os quais as instituições de EP normalmente contribuem (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013), foi produzida e estabelecida pelas elites dominantes do país, principalmente, no processo de estabelecimento da oligarquia industrial – capitalismo industrial – no período de disputa com a oligarquia agrária, quando houve profundas mudanças e criação de instituições voltadas para atender grupos de industriais (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; BOSCHI, 1991, FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c). Os fracassos atuais podem ser vistos como frutos de processos de *feedback* (PIERSON, 2004), que se somaram ao longo do tempo e, muitas vezes, podem ter gerado efeitos *lock-in* (THELEN, 1999; PIERSON, 2004).

Dessa maneira, esta tese analisa as mudanças institucionais – ou a institucionalização – ocorridas na política de educação profissional brasileira, de maneira temporal (GERRING, 2019) a partir das relações de poder, decorrentes das disputas políticas de atores e suas coalizões que interferem no processo de institucionalização das políticas públicas (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016).

Nesse sentido entende-se que a educação, bem como o subsistema da educação profissional, está cada vez mais inserida no debate político. O que traz para o centro da análise da política educacional profissional as relações de poder político na sociedade, além da atenção aos processos ao longo do tempo e as formas com que os interesses são determinados pelas coalizões políticas, que conduzem às mudanças institucionais (PIERSON, 2016, p. 1). Pierson (2016) explica que, no âmbito das relações de poder, tratado pelos institucionalistas históricos, as coalizões vencedoras tendem a buscar a institucionalização de suas vantagens, para isso, usarão seus poderes para mudar “as regras do jogo para criar mais vantagens no futuro” (PIERSON, 2016, p. 9).

Para além das coalizões vencedoras e a “institucionalização de suas vantagens” (PIERSON, 2016), as coalizões ditas “perdedoras” também possuem importância para o entendimento do processo de institucionalização da política e sua análise. Archer (2013) salienta que os “sistemas de educação são produtos de lutas pelo poder” (ARCHER, 2013, p.

3)¹. Dessa maneira, as políticas públicas educacionais trazem as marcas de concessão aos aliados e o compromisso com os oponentes. Assim, conforme salientado por Archer, “para compreender a natureza dos sistemas educacionais emergentes, precisa-se saber não apenas quem ganhou a luta pelo controle, mas também como: não apenas quem perdeu, mas também o quanto eles perderam” (ARCHER, 2013, p. 3).

Nesse sentido, o trabalho de Kathleen Thelen (2004) é considerado seminal, especialmente para compreender as disputas políticas pela educação profissional. O ponto central do estudo é a economia política, tendo como comparação os “sistemas de treinamento vocacional” de países de economia avançada. A autora contrastou o subsistema de quatro países – EUA, Grã-Bratânia, Japão e Alemanha – dispendo do *framework* teórico do institucionalismo histórico, o equilíbrio de poder nas relações industriais com os sindicatos, empregadores, Estado e trabalhadores para compreensão das variedades de capitalismo em países de economia de mercado coordenado (EMC) e economias de mercado liberal (EML).

No trabalho supracitado, explicou a razão de os subsistemas de formação profissional terem desenvolvimento diferente nas nações desenvolvidas. Além disso, mostrou que o domínio dos sindicatos industriais sobre o sindicalismo artesanal, o apoio político do setor de artesanato nos países de EMC (Alemanha e Japão) justifica porque as empresas permaneceram compromissadas com a política de educação profissional, enquanto em países de EML (Grã-Bretanha e Estados Unidos) a educação profissional entrou em declínio (THELEN 2004).

Com isso, pode-se entender que as instituições tomam forma e são institucionalizadas em decorrência da disputa política. Mas, compreender e explicar como essa disputa se dá em países de economia dependente, como é o caso do Brasil, ainda é um exercício teórico a ser feito. É o que pretendemos fazer no que se refere à institucionalização da EP. Deste modo, para responder à pergunta de pesquisa apresentada anteriormente – **por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil?** – buscar-se-á compreender e explicar a dinâmica das mudanças institucionais ao longo do tempo (GERRING, 2019). Essa pergunta, formulada a partir da revisão da literatura, mostra que existem autores que consideram que as políticas de EP fracassaram, mas com o olhar nas diferenças entre países desenvolvidos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e países em

¹ Furthermore, the nature of education is rarely, if ever, the practical realization of an ideal form of instruction as envisaged by a particular group. Instead, most of the time most of the forms that education takes are the political products of power struggles. They bear the marks of concession to allies and compromise with opponents. Thus to understand the nature of education at any time we need to know not only who won the struggle for control, but also how: not merely who lost, but also how badly they lost. (Tradução própria).

desenvolvimento. Entretanto, conforme apresentado por Acemoglu e Robinson (2012), a formação das democracias e das instituições da América Latina sofrem de fortes influências das elites dominantes, o que outros autores deixam de lado (SCHNEIDER, 2009, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020).

Assim, para tentar responder essa pergunta de partida, tem-se como objetivo principal *analisar a evolução e as mudanças ocorridas na política de educação profissional no Brasil, focalizando os processos políticos subjacentes a sua dinâmica institucional*. A partir deste objetivo se abrem os objetivos específicos:

- (i) Rastrear e identificar as evidências de ação de coalizão de atores e os seus interesses na formulação das políticas públicas da educação profissional;
- (ii) Descrever e analisar a trajetória das instituições de EP – normas, regras, práticas e narrativas – ao longo do tempo;
- (iii) Identificar e explicar as mudanças institucionais ocorridas e os mecanismos causais subjacentes.

Dessa forma, a pesquisa realizada caracterizou-se como um estudo de caso diagnóstico (GERRING, 2019), com abrangência do período de análise entre 1909 a 2008. Para se alcançar o objetivo geral desta tese, a investigação foi norteada pelo método de rastreamento de processo (GERRING, 2019) – ou *process tracing*. O método utilizado orientou o processo de abertura da “caixa preta” dos mecanismos causais (FALETTI, 2006, 2016; MAHONEY; THELEN, 2010) da política de educação profissional no Brasil. Para isso, foram analisados os processos de concepção das normas, regras, práticas e narrativas que envolveram os conflitos políticos entre os atores que tinham interesses na política de educação profissional nos contextos históricos, que foram periodizados em quatro contextos ao longo do tempo.

O foco da análise da política foi nacional e longitudinal, no sentido de explorar e examinar os atores, os contextos, a trajetória e as instituições (variáveis independentes) inseridas na dimensão temporal, para se compreender as trajetórias da política. As tomadas de decisões ajudaram nas explicações das mudanças institucionais (variáveis dependentes – educação geral e educação específica), as reações dos atores quanto ao cumprimento (*compliance*) das regras.

Apesar do campo da ciência política fomentar as análises de políticas públicas por meio da abordagem comparativa, nesta tese optou-se pelo estudo de caso único, não comparado. A justificativa para isso é o fato de que “os subsistemas de educação profissional estão fortemente enraizados em tradições nacionais particulares” (BOSCH, 2017, p. 17). Dessa maneira, Bosch

(2017) salienta que há necessidade de se aprofundar nos modelos nacionais de educação profissional, tendo em vista que a forte ênfase nas tipologias de países levou a negligências consideráveis das características de cada subsistema (BOSCH, 2017).

As referências teóricas que deram suporte as análises das mudanças institucionais, ocorridas no período de 1909 até 2008, foram duas principais. Os fundamentos teóricos do neoinstitucionalismo histórico de segunda geração orientou o exame do *corpus* de análise quanto às questões que envolveram a teoria de poder. Ou, em outras palavras, os conflitos existentes na política quanto à distribuição de poder, de recursos e os interesses dos atores envolvidos. Também ajudou a identificar o mecanismo causal que estava presente nos contextos analisados, durante a trajetória da política. Outra teoria importante utilizada, foi a variedade de capitalismo (VoC), referente à operacionalização do conceito de complementaridade. Para a compreensão dos processos estudados, adotou-se os ensinamentos do rastreamento do processo – ou *process tracing*.

Os resultados alcançados indicaram alguma dificuldade de colaboração e cooperação entre os vários arranjos institucionais ao longo do tempo. O processo de institucionalização – ou mudança institucional – dominado pela coalizão do Estado com os industriais, vetou a participação mais efetiva dos atores no processo de tomada de decisões. Com isso, espera-se que esta análise da política de educação profissional no Brasil possa contribuir com o avanço do conhecimento acerca dos vários problemas que envolvem a participação mais efetiva de grupos de interesse no processo decisório. Essa perspectiva poderá aumentar o grau de democracia nas decisões políticas do país.

Igualmente, deseja-se que esta investigação possa contribuir com o campo da ciência política, especialmente quanto às análises de políticas públicas, a partir do papel da teoria do poder e sua distribuição entre os atores, no neoinstitucionalismo histórico. Ainda, no campo teórico, pretende-se colaborar com o *framework* de mudança institucional gradual, visto que houve uma dissensão quanto aos seus mecanismos causais. Também, no campo da economia política, pretende-se colaborar com melhor caracterização do tipo-ideal de capitalismo no Brasil. Parece que classificá-lo como capitalismo hierárquico tem algumas fissuras. Assim, esta tese está organizado em nove capítulos, além desta introdução e, ao final, conclusão e considerações finais.

Os três primeiros capítulos foram construídos como se segue. No capítulo 1, desenvolveu-se a revisão da literatura, dando ênfase aos fundamentos da variedade de capitalismo (VoC) e o conceito de complementaridade; o capítulo 2 abordou o *framework* que

sustentou as análises, a partir dos fundamentos da mudança institucional: a institucionalização de políticas públicas; o capítulo 3 foi dedicado a elaboração do *design* da pesquisa e metodologia utilizada na tese, com destaque a abordagem metodológica de *process tracing* e da análise de conteúdo adotados no trabalho.

Os próximos cinco capítulos foram dedicados ao exame dos contextos estudados, nos quais tem-se o trabalho de análise teórica e empírica da tese. No capítulo 4, apresentou-se os antecedentes da política de educação profissional no Brasil, com abrangência de 1909 até 1930; no capítulo 5, foram realizadas análises acerca do protagonismo dos empresários nas mudanças institucionais da EP, ressalta-se que o período estudado foi de 1930 a 1945, com destaque para o início da oligarquia capitalista do país, que demonstrou ter forte poder de veto frente aos outros atores. Já no capítulo 6, deu-se continuidade a análise, mas sob um regime de redemocratização, guiado pelos fundamentos do modelo desenvolvimentista do governo anterior, período de análise de 1946 a 1964. O capítulo 7, por sua vez, representou um dos mais difíceis de ser estudado, tendo em vista o regime militar que se instalou no país em 1964 e terminou em 1985. Para quem estuda o sistema de educação ou o subsistema de educação profissional com viés em desenvolvimento socioeconômico, esse período em especial representou um obscurantismo e grande fracasso da educação nacional. No capítulo 8, analisou-se o subsistema de educação profissional no contexto de redemocratização; mesmo nesse período identificou-se traços de resquícios de autoritarismo.

Por último, no nono capítulo, realizou-se uma discussão empírica e teórica dos resultados alcançados na tese. O principal destaque é a constatação de que a institucionalização da educação profissional no Brasil pouco fomentou a colaboração e cooperação entre os vários atores. Essa característica ocorreu muito em consequência da exclusão dos sindicatos de trabalhadores do processo decisório da política; na mesma medida, as instituições trataram de diminuir o poder de veto dos atores perdedores no processo político. Também se destaca nesse capítulo as fragilidades da pesquisa e sugestões para estudos futuros. Por fim, a partir de todo o material analisado, foram apresentadas as conclusões e considerações finais.

CAPÍTULO 1 - REVISÃO DE LITERATURA

1.1 Conceito de educação profissional (EP)

A educação profissional é um conceito polissêmico no contexto internacional. Cada país tem a sua maneira de entender e conceituar essa modalidade de educação, varia em tipos de treinamento que envolvem objetivos, públicos atendidos, estruturas diferentes e finalidades diversas (UNESCO-UNEVOC, 2020). Além disso, ao longo do tempo, o conceito se adapta conforme os contextos de mudança institucional, econômica, política e social (COLOMBO, 2020).

No Brasil, a última mudança conceitual, e também de nomenclatura, ocorreu em 2008. Na conjuntura de um governo progressista mais voltado para políticas sociais (DINIZ, 2011), convencionou-se a denominação Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio da Lei nº 11.892/2008, que instituiu os atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Para Moraes *et al.* (2019), existe uma imprecisão da adoção do termo – EPT – e para tentar desmistificá-lo buscaram a via da estrutura legal² – histórica. Destacaram que tanto o termo quanto o tema da “educação profissional” ganharam maior peso no país quando entrou pela primeira vez na Lei de Diretrizes e Base da educação em 1996 (BRASIL, 1996), muito pelas mudanças ocorridas durante o processo de redemocratização, que trazia novas perspectivas, mas também pelo contexto econômico, político e social³.

As várias mudanças institucionais recentes demandaram a reformulação do conceito para poder atender a abrangência da educação profissional no país. A adoção de EPT pode-se entender que foi em decorrência da amplitude que a educação profissional tem no país, tendo a possibilidade de atuar em cursos da educação básica, cursos técnicos pós-ensino médio, ensino superior (tecnólogos) e pós graduação (*lato e stricto sensu*). Ou seja, cursos que envolvem tanto a educação técnica quanto tecnológica (FIOCRUZ, 2009).

O Dicionário de Educação Profissional em Saúde da Fiocruz (FIOCRUZ, 2009) explica que o verbete “Educação Tecnológica”, sob a concepção de Marx de uma educação mais ampla,

² Para os autores, existe a via da semântica do termo EPT, mas envolveria questões ontológicas e epistemológicas que não foram objeto de discussão para eles naquele texto e nem desta tese. A via semântica pode se tornar uma discussão bastante complexa, conforme o estudo realizado por Colombo (2020), que pesquisou a variação do uso do primeiro nome das escolas de educação profissional “Aprendizes Artífices” ou “Aprendizes e Artífices”. Concluiu que a variação desses dois nomes é conjuntural, dependendo de aspectos históricos, econômicos, sociais e políticos.

³ Salienta-se que não é objeto desta tese analisar as mudanças de nomenclatura em cada contexto analisado.

tem suas origens nos sistemas e políticas educacionais, elaboradas a partir do século XVIII, em Estados liberais ou autoritários. O mencionado Dicionário também explica que o termo assumiu diversas denominações, como: escola para o trabalho, educação técnica, educação profissional ou profissionalizante, ensino industrial, ensino vocacional e outros. Já o verbete “Educação Profissional” faz referência à Idade Média, a transmissão do conhecimento profissional e que ao longo do tempo, principalmente no Brasil, foi adotado como sinônimo da educação técnica em diversas normas e regras, o que caracterizava a dualidade da educação estrutural da educação brasileira em oferecer educação que favorecia a divisão de classes.

Isso corrobora com a explicação de Moraes e Albuquerque (2019) de que no Brasil o conceito é dinâmico e impreciso. Destaca-se, ainda, que os vários modelos adotados pelas várias nações têm em comum a dualidade do sistema educacional, característica das sociedades capitalistas marcadas pela divisão social do trabalho, que historicamente culminou em políticas diferenciadas para diferentes classes sociais, cabendo às classes menos favorecidas a formação de trabalhos manuais e menos trabalho intelectual (CUNHA, 2005c; MANFREDI, 2016).

No âmbito da UNESCO-UNEVOC⁴, tentou-se criar um conceito “guarda-chuva” às várias nações signatárias da UNEVOC. Propuseram “*technical vocational education and training*” (TVET)⁵ que pode ser entendido como educação profissional (EP), e doravante será utilizado nesta tese⁶. O conceito é bastante abrangente de tal maneira que abarca grande parte do entendimento do que é educação profissional, tenta traduzir uma perspectiva um pouco mais centrada na agência e chama atenção para a possibilidade de ação da educação profissional para o desenvolvimento local.

Educação e treinamento técnico e profissional (TVET) é entendido como compreendendo educação, treinamento e desenvolvimento de habilidades relacionadas a uma ampla gama de campos ocupacionais, produção, serviços e meios de subsistência. A TVET, como parte da aprendizagem ao longo da vida, pode ocorrer nos níveis secundário, pós-secundário e superior e inclui a aprendizagem baseada no trabalho e a formação contínua e o desenvolvimento profissional que pode levar a qualificações. A TVET também inclui uma ampla gama de oportunidades de desenvolvimento de habilidades em sintonia com os contextos nacionais e locais. Aprender a aprender, o desenvolvimento de habilidades de letramento e numeramento, habilidades transversais e habilidades de cidadania são componentes integrantes da TVET. (UNESCO-UNEVOC, 2021) (Tradução livre do autor).

⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - International Centre for Technical and Vocational Education (UNESCO - UNEVOC).

⁵ Para mais detalhes acerca dos termos utilizados nos vários países do mundo consultar <https://unevoc.unesco.org/home/TVETipedia+Glossary/lang=en/filt=all/id=474>

⁶ Vários trabalhos nacionais têm adotado o termo educação profissional (MAGALHÃES, 2020; AFONSO e CASTIONI, 2019; IPEA, 2014)

Portanto, o conceito e definição de educação profissional alcança uma amplitude abrangente de entendimentos que o torna conflituoso e difícil de se ter uma definição consensual, entre as nações. Mais do que complexa a discussão do conceito, o campo de investigação é desafiador e traz enigmas que ainda precisam ser esclarecidos.

1.2 Educação e trabalho

Para além das várias mudanças conceituais que são carregadas de transformações institucionais, a educação profissional é uma temática importante na perspectiva de *policymakers* por estar imbricada em questões sociais, econômicas, políticas e contextuais (THELEN, 2004). As decisões acerca de políticas públicas para a educação profissional dos países têm impacto direto tanto para a sociedade quanto para os setores econômicos produtivos das nações (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2009, 2013).

Tais políticas, normalmente, envolvem treinamentos específicos para os trabalhadores – jovens e adultos – para estimular a melhoria do nível de habilidades do trabalhador, de tal maneira que lhe confere uma licença formal para poder executar determinadas profissões e tarefas (THELEN, 1991; 2004). A aprendizagem de habilidades de sistema dual⁷, por exemplo, combina a educação e a formação profissional, que é realizada parte no local de trabalho e outra parte em estabelecimentos educacionais (escolas, sindicatos, etc.). Assim, há ampla variação

⁷ As origens do sistema dual de educação podem ser encontradas no trabalho de Thelen (1991). A investigação realizada na mencionada pesquisa teve como objetivo compreender as instituições e processos que sustentaram o modelo econômico germânico nas décadas de 1970 e 1980. Valendo-se de uma perspectiva institucionalista histórica a autora evidenciou mecanismos de “*negotiated adjustment*” – ou ajuste negociado – que envolvia vários atores que por meio de suas coalizões e disputas políticas e econômicas buscavam entendimento, e às vezes consenso, no equilíbrio entre os vários arranjos institucionais.

Ela explica que a partir da identificação dos vários atores e suas disputas foi possível identificar as fontes de estabilidade nas relações trabalhista-trstas daquele país ao longo do tempo. Em comparação com outras economias capitalistas desenvolvidas, conseguiu-se identificar que o modelo de ajuste negociado ajudou em vários acordos trabalhistas alemão, o que difere de outros países capitalistas de democracias corporativistas. Nestes, as negociações ocorrem de maneira tripartite nacional, sendo: Estado, setor produtivo e organizações trabalhistas. Já no modelo alemão de ajuste negociado, os embates trabalhistas se desenvolvem por meio da interação dos sindicatos centralizados com os empregadores. Daí as origens do sistema dual.

Thelen (1991) salienta que as origens do sistema dual alemão, foram construídas aos “trancos e barrancos” e emergiu na sua forma atual “como consequência não intencional de uma série de batalhas entre trabalho, capital e Estado” (p. 63). Nesse sentido, ela destaca a posição dos sindicatos na fábrica e dentro dos sindicatos acerca das relações entre liderança central e a hierarquia.

Portanto, o processo histórico e de desenvolvimento do sistema dual alemão ocorreu por meio da interação dinâmica, mas também conflituosa, de restrições institucionais e estratégias políticas influenciadas pelas mudanças nos contextos. Quanto à educação profissional, as disputas se deram pelo treinamento nos sindicatos, nas fábricas e nas escolas especializadas, dessa forma, o treinamento passou a ocorrer parte do tempo nas escolas e outra parte nas indústrias.

entre a relação da educação profissional e a prática real de trabalho, que envolve a formação de vários tipos e duração dos cursos que podem ser influenciados pelas mudanças tecnológicas e inovações nos processos de trabalho (GUILLE; LORNA, 2019).

Feitas estas considerações e identificado o papel central que a educação profissional assume quanto às questões socioeconômica das nações, entende-se que é uma instituição, dentro de um sistema nacional de educação e que pode cumprir várias finalidades. Desse modo, a educação profissional é um subsistema que está bastante ligado às questões sociais, econômicas e políticas (THELEN, 2004) e que podem estar relacionadas aos problemas de desigualdade, de acesso à educação, gênero, raça, etnia e classe social das nações.

No caso do Brasil, a educação profissional ainda precisa alcançar maior equilíbrio entre ser um instrumento do sistema educacional e uma política governamental para questões de crescimento socioeconômico. Visto que ainda é tratada como meio de – apenas – atender as demandas do mercado (CUNHA, 2005c). Nessa perspectiva, é considerada como uma política que fracassou na sua institucionalização, na conjuntura brasileira (SCHWARTZMAN, 2016; SCHNEIDER, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009). Como afirmam alguns autores, a educação profissional necessita ser vista como um conceito relacional, que interage de forma dinâmica com várias outras instituições e organizações da sociedade civil ao longo do tempo (MOLL, 2007; GUILLE e UNWIN, 2019) e o processo de trabalho em evolução, inclusive contribuir com o surgimento de novas ocupações.

1.3 Estudos recentes acerca da educação profissional

Há um longo debate sobre a economia política da educação profissional. Nos últimos anos as investigações sobre a educação profissional têm focado na economia política (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN; 2004; SCHNEIDER, 2013; MAGALHÃES, 2020) e também na política pública com foco na gênese dessas instituições (THELEN, 2004). A economia política tem concentrado esforços na relação da educação profissional com a caracterização das “Variedades de Capitalismo” (HALL; SOSKICE, 2001; SCHNEIDER, 2013). Já na perspectiva da gênese dessas instituições as disciplinas sociais – ciência política e sociologia, buscam compreender as forças históricas, socioeconômicas e políticas que moldaram a concepção da formação de capital humano em diferentes países e as mudanças institucionais que envolvem a relação entre necessidades econômicas de indivíduos, empregadores, Estados e sindicatos

(THELEN, 2004; STREECK, 2005; 2011). Essas investigações e debates buscam compreender as influências da educação profissional na constituição das instituições das nações.

Na próxima seção serão examinadas as discussões e debates da economia política acerca da abordagem das variedades de capitalismo e educação profissional. Esse assunto tem relação direta com o desenvolvimento da educação profissional e economia nas nações, posteriormente, esta revisão irá nortear a lente teórica a ser usada no estudo de caso desenvolvido.

Entende-se também ser necessário considerar na análise do caso da institucionalização da EP no Brasil, que se trata de um país de economia dependente, portanto, faz-se necessário mobilizar diferentes lentes teóricas incluindo: a VoC; teoria de distribuição de poder; lentes analíticas de políticas públicas de Mudança Institucional Gradual (MAHONEY; THELEN, 2010), para se tentar obter melhor acuidade da causalidade do dito fracasso da política. Tratando com especial cuidado as coalizões e interesses dos atores que emergem do estudo de caso apresentado nos capítulos seguintes.

1.3.1 Subsistema de educação profissional (SEP)

A educação profissional tem sido considerada parte importante de arranjos institucionais quanto ao desenvolvimento socioeconômico das nações. Nas últimas décadas, vários estudos foram realizados em diferentes disciplinas, como ciência política, economia política, sociologia, educação (THELEN, 1991, 2004; HALL; SOSKICE, 2001; STREECK, 2001, 2005; STREECK; THELEN, 2005; CUNHA 2005abc, 2012, 2014, 2017; MANFREDI, 2016; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020), na perspectiva de compreender e explicar a participação da educação profissional, como elemento-chave no conjunto de instituições que atuam nas diferentes “variedades de capitalisms” – VoC (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004).

Sob as lentes da economia política comparada (THELEN, 2004), o conjunto de instituições que ajudam a tipificar as variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001) é composto por instituições – financeiras, relações industriais, banco-indústria, políticas estatais, educação profissional. A partir das interações construídas pelas várias instituições, Hall e Soskice (2001) propuseram uma tipificação das economias dos países avançados em: economia de mercados coordenados (EMC) – Alemanha, Japão e outros; e economia de mercados liberais

(EML) – Reino Unido, Estados Unidos e outros.⁸ Buscaram diferenciar essas economias por meio do conceito de complementaridade institucional – ou interação entre vários arranjos institucionais ou atores institucionais – que se dá quando “duas instituições podem ser consideradas complementares se a presença (ou eficiência) de uma aumentar os retornos (ou eficiência) da outra” (HALL; SOSKICE, 2001, p. 17).

A tipologia da VoC proposta por Hall e Soskice (2001) é um avanço nas investigações de análise de economias políticas e políticas públicas em várias outras nações para além das economias avançadas. Todavia, sua estrutura funcionalista e estrutural são elementos criticados, e mobilizou reflexões acadêmicas que propuseram análises mais abrangentes, que não fossem limitadas por uma visão estreita da VoC (THELEN, 2004; STREECK, 2005).

Na próxima seção, examinar-se-á, de maneira sintética, a abordagem da VoC em países de economia avançada e na América Latina; bem como as críticas e propostas sobre o tema, que ajudaram no avanço do pensamento científico quanto a análise da economia política.

1.3.2 Variedades de capitalismo (VoC)

Para além dos dois diferentes tipos ideais de variedade de capitalismo – economia de mercado coordenada (EMC) e economia de mercado liberal (EML) –, a ideia de Hall e Soskice (2001) se apoia na possibilidade das suas lentes teóricas servirem para análises de outras economias de países capitalistas e suas instituições. Explicam que os pressupostos analíticos e metodológicos estabelecidos pela VoC, também poderiam ajudar nas análises de políticas públicas de outros Estados.

A VoC enquadra-se nos estudos de capitalismo comparado. Parte dos estudos estão concentrados nas produções das instituições econômicas e políticas de países de economia avançada – em sua maioria, países do eixo norte-norte. A proposta é, ao invés de analisar essas economias avançadas em profundidade, aqui elas serão pontuadas pelo seu grau de importância na construção do conceito da VoC. Como desdobramento, será verificado seu potencial como ferramenta para explicar as realidades e os problemas das economias de países tidos como subdesenvolvidos do eixo-Sul, no caso desta tese, o Brasil especificamente, mais especificamente a educação profissional federal.

⁸ É importante salientar que estudos anteriores de David Soskice (1999), Wolfgang Streeck (1996) e outros tinham como objeto as economias de vários países e já os reconheciam como, por exemplo, economias coordenada e não coordenada.

Para adentrar ao tema, no plano teórico, primeiramente, busca-se explicar os processos econômicos no contexto da globalização. É importante salientar que a VoC tem a empresa – ou firma – como agente principal (ou variável independente), com características de ator econômico individual que busca seus interesses na racionalidade, variável importante na economia e na ciência política. O que explica a ideia da empresa como ator central é que suas atividades e ajustes, por exemplo, frente à inovação tecnológica e competição internacional são fatores que movimentam a performance econômica das nações (HALL; SOSKICE, 2001).

Nesse sentido, pode-se entender que a VoC adota uma concepção relacional de empresa, que busca por meio da coordenação com os atores internos (trabalhadores) e externos (fornecedores, clientes, colaboradores, sindicatos, acionistas, associações, governo) desenvolver e explorar competências e capacidades na produção e distribuição de bens e serviços, com o fim de atingir seus objetivos estratégicos. Em síntese, a abordagem de Hall e Soskice (2001) sobre VoC é centrada na empresa como ator principal para economias capitalistas avançadas. Partem do pressuposto que a economia política é composta de múltiplos atores, na qual cada um busca alcançar seus interesses de maneira racional por meio da interação estratégica com outros atores.

Nessa perspectiva, as interações internas e externas são o foco do problema que se concentra na capacidade de coordenação da empresa com os diversos atores que compõem o ambiente; o que determina que a empresa tenha capacidade e habilidade de articular com as partes interessadas para os mais variados tipos de demandas, mas que atendam sua eficiência e atinja seus objetivos.

Hall e Soskice (2001) pontuam os problemas de coordenação de cinco formas: i – industrial – a empresa precisa coordenar as relações empregatícias quanto às negociações salariais, condições de trabalho, descanso; ii – educação profissional e treinamento – a preocupação aqui está localizada em manter a formação e treinamento da força de trabalho; iii – governança corporativa – neste caso, a coordenação envolve outros atores do ambiente externo às empresas, como as instituições financeiras, investidores; iv – interfirmas – a cooperação com outras empresas, fornecedores e clientes; e v – relações com seus funcionários – as empresas buscam a cooperação dos seus empregados para alcançar os objetivos estabelecidos pela firma. Para Hall e Soskice (2001), por meio da análise dessas cinco instituições e suas interações, as economias políticas capitalistas podem ser comparadas com base no comportamento das empresas em resolver seus problemas de coordenação entre os diversos atores e seus objetivos.

O que vai diferenciar as características dos países quanto ao grau de capitalismo se é mais EMC ou EML é a capacidade de coordenação e colaboração entre os vários atores. Por exemplo, no caso de EMC a Alemanha aparece na literatura como de maior sucesso em termos de coordenação entre os vários atores. Mantém há mais de um século o modelo de negociação entre atores, que disputam acordos e envolvem fortes interesses dos trabalhadores em termos salariais, acesso à formação profissional, descanso e outros; por outro lado, empregadores reivindicam condições mais lucrativas para seus negócios.

Thelen (1991; 2004) registra em seus trabalhos as disputas políticas travadas em diversos contextos ao longo de mais de um século na busca das mudanças institucionais ocorridas, principalmente, na política de educação profissional (THELEN, 2004). Para ela, na EMC, há maior dependência de relacionamentos colaborativos. Por outro lado, nas EML têm-se como principal ator, as empresas, com pouca ou quase nenhuma participação de sindicatos ou outros atores.

As relações de coordenação se dão por meio do domínio das empresas sob os outros atores, por possuírem maior poder quanto à relação contratual, para regular acordos de trocas de bens e serviços, por exemplo (HALL; SOSKICE, 2001). O mecanismo de coordenação por excelência é o sistema de preço, cujos sinais são usados pelas firmas para decisões de alocação de recursos (THELEN, 2004). Feitas essas considerações sobre a VoC em economias avançadas, na próxima seção a abordagem da VoC será brevemente analisada à luz do contexto de países da América Latina.

1.3.3 Abordagem de Variedades de capitalismo aplicada na América Latina

Na tentativa de expandir a aplicação da VoC em outros países buscou-se analisar alguns países da América Latina sob tal lente teórica (SCHNEIDER, 2008, 2009, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009). Schneider (2009; 2013) investigou quatro dimensões nas instituições que podem compor arranjos institucionais, para explicar a variedade de capitalismo existente na América Latina e apresentou suas características.

Nesse sentido, são elas: I - *Grupos de Negócios Diversificados* - são grupos criados a partir de pressões competitivas da liberalização, privatização e a regulamentação, abriu espaços para a diversificação de grupos de negócios; II - *Empresas multinacionais (MNC)* - são grandes empresas instaladas na América Latina que estão divididas entre grupos empresariais domésticos e empresas multinacionais. Sendo que, em outras variedades de capitalismo, é

caracterizada por uma única forma dominante de governança corporativa; III - *Mercados de trabalho segmentados* – Schneider explica que as relações trabalhistas na América Latina são confusas, às vezes com ausência de leis. Com isso, grande parte dos trabalhadores possuem vínculos fluidos e de curto prazo com as empresas. Pouca ou nenhuma representação sindical e pouca qualificação dos trabalhadores; IV - *Níveis baixos de educação e habilidades profissionais* - por fim, Schneider (2009, 2013) argumenta que os níveis educacionais na América Latina permanecem inferiores aos dos países desenvolvidos e do Leste Asiático. No caso da educação profissional, há grandes disparidades regionais, os governos da América Latina gastaram pouco em treinar trabalhadores desempregados nas décadas anteriores a 2000 (SCHNEIDER, 2013).

A partir do conceito de complementaridade institucional como elemento fundamental para as variedades de capitalismo e a eficiência da firma, identificou-se pouca ou nenhuma complementaridade entre o conjunto de instituições que normalmente interagem (SCHNEIDER, 2009, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009). Sob os fundamentos teóricos da VoC, Schneider (2009) e Schneider e Soskice (2009) denominaram a América Latina, de maneira pejorativa⁹, de economia de mercado hierárquico¹⁰ (EMH).

Schneider (2013) aponta que nas EMH possuem baixa demanda de mão de obra qualificada¹¹, tanto nas empresas multinacionais quanto nos grupos domésticos. Isso reflete em incentivos fracos para pressionar por um amplo investimento em treinamento e educação profissional. Schneider (2013) mostra que as MNC e os grupos domésticos são divididos entre empresas em capital que necessitam de pequeno número de trabalhadores mais qualificados e, por outro lado, há muitas atividades intensivas em mão de obra que empregam muitos trabalhadores não qualificados. Concomitante a esse quadro, o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como inovação é baixo, visto que as empresas demandam pouca mão de obra especializada. Logo, a consequência é a baixa geração de empregos com maiores salários e trabalhadores qualificados.

Todavia, as análises elaboradas por Schneider (2013) pouco dizem acerca das origens das instituições, o processo de institucionalização e sobre os conflitos e disputas políticas sobre a educação profissional na América Latina e Brasil. O autor centrou suas análises no período

⁹ Termo utilizado pelo professor Arnaldo Provasi Lanzara, da UFRJ, no curso *Capitalismo, Democracia e Economia Política do Desenvolvimento*, realizado no segundo semestre de 2020, como ouvinte.

¹⁰ Para outras discussões e denominações de variedades de capitalismo nos países da América Latina consultar Diniz (2010) e Bresser-Pereira (2012).

¹¹ Uma das maneiras de se qualificar a mão de obra qualificada é por meio da educação profissional ou o treinamento profissional.

de 1980 e 2000. O pesquisador também, deixou de aprofundar na evolução das instituições e suas mudanças institucionais, ao longo do tempo. Embora, sua obra seja influenciada pelos fundamentos da VoC, que tem tido algumas distensões e adaptações sob o olhar de outros investigadores, voltados para economias de países capitalistas em desenvolvimento.

De fato, a complementaridade entre as instituições tem conotação positiva nas análises de políticas pública (STREECK, 2001; THELEN, 2004). Todavia, tem acionado um certo distanciamento das lentes únicas da firma, para as análises de mudanças institucionais.

A análise realizada por Amitrano (2011) acerca dos fundamentos teóricos da VoC buscou compreender suas limitações para países da América Latina. Concluiu que com a ausência do papel do conflito de interesses dos vários atores que compõem o Estado, e por extensão o processo político, os fundamentos da VoC ficam pouco ajustados para análises de países da América Latina.

Para o autor, ao não considerar as trajetórias históricas das nações da América Latina, a VoC negligencia “a capacidade de explicar a mudança institucional endógena nas diversas modalidades de capitalismo” (AMITRANO, 2011, p. 24). É notório que os fundamentos da VoC são importantes. Todavia, as críticas e sugestões de adaptações para análises de países da América Latina parecem apontar aspectos que necessitam de um exame mais cuidadoso.

Boschi (2011), na obra “Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina”, destaca que estudos realizados em países da América Latina (SCHNEIDER, 2008, 2013), baseados em “modelo típico ideal, não incluem o Estado como ator estratégico no sentido de operar mudanças” (BOSCHI, 2011, p. 9). Para o autor é crucial o papel do Estado para o financiamento e estímulo de investimentos em políticas industriais, em detrimento de firmas que ocupam esse papel. Sustenta o seu ponto de vista argumentando que em países da América Latina a atuação do Estado é fundamental para a adoção de políticas sociais, de inclusão e de redução da desigualdade. Desse modo, o Estado tem o papel preponderante de articular e coordenar os diversos atores que possuem interesses em determinada política. Como a política de educação profissional.

1.3.4 Variedades de capitalismo e adaptações

Em contraste com a literatura da econômica política, a literatura da ciência política (THELEN, 2004, 2014, 2020) e da sociologia (STREECK, 2005, 2011) enxergam os fundamentos teóricos da economia política acerca da VoC demasiadamente funcionalistas, e a

perspectiva teórica da eficiência como a-histórica. Dessa maneira, apresentam também, outras possibilidades de abordá-la, afastando dos fundamentos econômicos exclusivos (AMABLE, 2016).

Os estudos de Thelen (1991, 2004, 2020) são contributos essenciais ao debate da institucionalização da política de educação profissional. Dialogam com a VoC, e trazem perspectivas mais abrangentes e dinâmicas sobre as características da educação profissional – tema de pesquisa desta tese –, em economias políticas de países de economia avançada e que podem iluminar estudos em países de economia em desenvolvimento. Nas análises da pesquisadora mencionada anteriormente, os atores e as estruturas – instituições –, ocupam o centro de seus estudos teóricos e empíricos para explicar as mudanças, as origens e as trajetórias das instituições. Baseia-se numa ação mais indutiva por meio da pesquisa empírica comparada entre países.

Além disso, a literatura resgata o Estado como ator central e a disputa pelo seu poder pelos diversos atores interessados nas políticas públicas (SCHMITTER, 1965; STREECK, 2001; THELEN, 2004; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012). A perspectiva do Estado permite inserir nas análises de política da educação profissional a gênese das instituições, seus conflitos e suas disputas criadas e transformadas ao longo do tempo.

Nesse ponto, é oportuno destacar que a educação profissional é uma construção social (STREECK, 2005). Em outras palavras, existe uma dinâmica no processo educacional que ocorre no âmbito das relações sociais, guiadas no contexto de cada tempo. Nas palavras de Kuenzer: “cada sociedade, em cada época, dispõe de formas próprias para formar seus intelectuais” e isso implica tanto a formação profissional, mas, também, as dimensões comportamentais, ideológicas e normativas (KUENZER, 2007, p. 32 - 33).

A relevância de se entender a educação profissional como um processo de construção social, e não específico para atender a empresa, está relacionada às questões de poder predominante, processos de industrialização e de democratização ligados a estratificação de padrões sociais (STREECK, 2005, p. 264). Streeck (2005) argumenta que os mercados de trabalho têm estruturas e que sua instituição central é o contrato de trabalho. Trata-se de uma luta pelo poder de exploração da força de trabalho do indivíduo e controle das classes sociais. Mostra ainda que os fatores de produção social coletiva não podem ser geridos e preservados por empresas capitalistas racionais, por isso a crítica a VoC de ser funcionalista, com vertente a questões da firma.

Há de se considerar no debate, que a mercantilização do trabalho levou os trabalhadores a se organizarem por meio da formação de sindicatos (POLANYI, 2000; STREECK, 2011). Nessa perspectiva, sindicatos trabalhistas foram criados como forma de resistência aos mandos e desmandos do capital, em uma perspectiva pós-corporativista. Com isso, o poder sindical, ao articular com outros arranjos, afeta a oferta de trabalho (STREECK, 2005, p. 263-264) e terá formatos singulares, a depender da relação entre agentes, educação profissional e mercado local.

Streeck (2005; 2011) avaliou diferentes tipos de organizações sindicais, com diferentes tipos de competências. Essas diferenças e a formação dos sindicatos são explicadas pelas “sequências e padrões de democratização e industrialização” (STREECK, 2005), que levaram a restrições institucionais nacionalmente específicas e oportunidades para capital e trabalho (STREECK, 2011) diferenciadas, no que diz respeito a forma como a produção e as relações de trabalho são organizadas.

Dando seguimento à discussão, no próximo tópico, examina-se as dinâmicas da educação profissional, seus encontros e desencontros na perspectiva da EML e EMC.

1.4. VoC e a educação profissional

A partir da teoria da VoC pode-se entender que, ao longo do tempo, a formulação de políticas públicas voltadas para a educação profissional é desenvolvida por meio do embate polarizado de dois modelos (THELEN, 2004; BUSEMEUYER, 2015). Aqueles que defendem uma abordagem de mercado, com pouca participação do Estado e de outros atores; e os grupos que apoiam o modelo de consenso social ou parceria social, que envolve vários atores para concertar decisões acerca do processo de formação profissional, por exemplo no modelo dual alemão (THELEN, 2004).

O primeiro modelo, de mercado, passou a ser adotado com maior intensidade em diversos países, inclusive no Brasil (KUENZER, 2007). Alinhado com o ideário neoliberal e o processo de globalização, esse modelo exerceu pressão para liberalizar as economias, produtos, capitais e a desestatização no sentido da implantação do Estado mínimo. Nesse contexto, a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à educação profissional, que eram conduzidas pelos Estados, foram perdendo espaço para o ideário do mercado em um processo de mudanças institucionais (THELEN, 2004; THELEN, 2014; KUENZER, 2007).

No Brasil, cumpre destacar que a educação profissional passou a ter forte intervenção do setor privado com a criação, em 1942, do Sistema S¹² (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c; KUENZER, 2007). Essa escolha do governo brasileiro em passar parte da responsabilidade da educação profissional para o setor privado, pode ter afetado profundamente a complementaridade institucional entre educação profissional pública e os vários setores produtivos e sociais. Inicialmente, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) ficou com a total responsabilidade de ministrar cursos de aprendizagem, excluindo com isso essa parte da educação profissional pública.

Nesse ponto, para uma melhor compreensão do caso brasileiro é útil abordar, mesmo que brevemente, a influência da teoria de capital humano.

1.4.1 Teoria do Capital Humano: educação geral e específica

Economistas com foco no estudo da educação (SCHULTZ, 1963; BECKER, 1993) buscaram explicar o valor econômico da educação do trabalhador. Um ponto importante nesta literatura é a questão de treinamento profissional e as falhas de mercado que indicavam a “caça furtiva” (BECKER, 1993) ou *free-riding*, por parte das empresas que não investiam em formação, mas recorriam ao mercado para buscar profissionais capacitados, tendo como moeda de troca a oferta de melhores salários. Essa articulação mercado-contratação era aceita por boa parte dos economistas na primeira metade do século XX (THELEN, 2004), como “natural”, parte do processo de seleção meritocrático do mercado. A lógica parecia simples - mais formação, maiores salários -, sem muitas críticas acerca do contexto educacional como um todo, e a necessidade ou não, da formação de pessoas para atender ao crescente mercado de trabalho.

O problema estava centrado no dilema da ação coletiva. As empresas que necessitavam de pessoas com formação profissional tinham dois caminhos a seguir: fornecer seu próprio treinamento ou buscar no mercado a mão de obra que necessitava por meio de melhores salários. Nessa perspectiva, a ideia representada na teoria é que as empresas são tentadas a “caça furtiva”

¹² Se refere às seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional do Comércio (Sesc); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Instituídos após a Constituição Federal de 1988 - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Social do Transporte (Sest) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat).

de trabalhadores de outras empresas para evitar os custos associados à formação de habilidades. Em consequência dessa ação, as empresas que investem em treinamento teriam maiores custos tanto de treinamento, como para competir com seus concorrentes que não promoviam o treinamento dos seus trabalhadores (BECKER, 1993).

O modelo de mercado está fortemente vinculado à teoria de capital humano de Gary Becker¹³ (1993), que propôs a distinção da formação profissional de duas maneiras: formação profissional geral e formação profissional específica. No que tange ao primeiro tipo de formação – a formação geral –, Becker a define como aquelas em que o empregado consegue levá-la para outra empresa e ter um ganho marginal no seu salário. Também chamado de transportável (THELEN, 2004), por ter a característica de ser mais flexível e poder ser utilizado em outras empresas. Por outro lado, segundo Becker (1993), as empresas têm pouco interesse em promover esse treinamento por entenderem que há pouco retorno.

Já as formações específicas não são transportáveis e têm valor apenas para a empresa em que o trabalhador está empregado (BECKER, 1993). Para Becker (1993), o treinamento específico ocorre no âmbito da empresa e aumenta a produtividade nas empresas. Em síntese, a ideia deste estudioso é que os indivíduos devem ser responsáveis por adquirir a formação geral, inclusive pagando parte dessa formação tendo em vista que o empregado será o maior beneficiado por meio da melhoria do seu salário, enquanto as empresas fornecem a formação específica no âmbito das suas instalações.

As categorias de formação profissional de Becker foram duramente criticadas. Stevens (1999) entende que maior amplitude nas formações profissionais que podem ser categorizadas em tipos intermediários e não de forma restritiva como Becker sugeriu nas duas categorias. O entendimento é que as formações gerais e específicas se complementam e, em uma determinada empresa, podem vir a fazer várias combinações em graus diferentes. Stevens criou a categoria de *transferable skills* – em tradução livre pode ser entendida como formações transferíveis ou habilidades transferíveis.

Ainda contrário a tese beckeriana de que empresas nunca pagarão por treinamento geral, outros autores se debruçaram em demonstrar o contrário. Acemoglu e Pischke (1999), por exemplo, conseguiram evidenciar por meio de exemplos empíricos que empresas suportam uma fração significativa do custo do treinamento geral. Desse modo, mostraram que empresas têm interesse em fomentar o treinamento geral visto que podem obter retorno do investimento.

¹³ É importante salientar que Becker seguiu a linha de desenvolvimento de Theodore W. Schultz, in *Human Resources*.

Por sua vez, Kuenzer (2007) salienta que políticas de ensino médio e profissional não se restringem apenas ao campo produtivo, mas também às dimensões comportamentais, ideológicas e normativas a partir do conjunto de demandas das várias partes. Chama atenção que “para cada etapa de desenvolvimento das forças produtivas exige enfrentamento adequado da tensão entre educação geral e específica” (KUENZER, 2007, p. 10).

1.5 Educação profissional em economia de mercado liberal

Voltando à abordagem liberal para a formação profissional (HALL; SOSKICE, 2001), o principal argumento que a sustenta está embasada em premissas de que haverá a maximização de opções aos indivíduos para escolher sua formação. Nesse sentido, as pressões institucionais sobre os empregadores para o fornecimento de treinamento para todos os seus trabalhadores diminuem, e o mercado é um mecanismo de alocação superior ao Estado, tendo em vista que as suas agências possuem “severas dificuldades de distância do mercado e entendimento (...) das necessidades e tipos de habilidades que mudam rapidamente” (CROUCH, 2006, p. 15).

Por outro lado, os países que possuem características de EML apresentam problemas de equilíbrio e de fornecimento de educação profissional, que vão aparecendo ao longo do tempo. Segundo Hall e Lansbury (2006, p. 578), nenhuma estratégia nacional abrangente estabelecida pelo mercado pode garantir o desenvolvimento e fornecimento de formação profissional para a força de trabalho como um todo. Além disso, explicam que em tempos de recessão as empresas tendem a demitir seus trabalhadores e em tempos de expansão tolera a alta rotatividade de mão de obra, inclusive, a “caça furtiva” pode ressurgir e ser aceita pelas firmas. Esse tipo de comportamento tende a perpetuar a escassez de habilidades.

Para Hall e Lansbury (2006), o modelo de mercado leva a uma abordagem fragmentada da formação profissional em que cada uma das partes tende a agir de forma independente. Assim, pela lógica mercadológica, as políticas públicas para educação profissional seriam pouco desenhadas pelo Estado. Na mesma direção, Streeck (2005) já tinha apontado que o mercado não está devidamente estruturado para fornecer educação profissional para toda a população, outros autores seguem o mesmo entendimento.

Em conclusão, pesquisadores e teóricos do campo da ciência política e da sociologia argumentam que políticas de educação profissional formuladas exclusivamente pelas orientações de EML, demonstram uma certa incapacidade de fornecer educação profissional

para quem precisa e, possivelmente, fomenta pouco as estruturas para possíveis complementaridades – *ex-post* (HALL; LANSBURY, 2006).

1.6 Educação profissional em economia de mercado coordenado

Já na perspectiva das economias de mercado coordenado (EMC), ocorre maior interação entre diversos atores, de maneira conflituosa e disputada (HALL; SOSKICE, 2001). Essa característica determina que as decisões sejam consensuadas para formulação das políticas públicas de educação profissional, o que requer uma forte cooperação entre os atores sociais – empregadores, sindicatos, governo e empregados (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; STREECK, 2005).

Os acordos estabelecidos entre os diversos atores nas EMC orientam a abordagem nacional das políticas públicas para a educação profissional, com foco no desenvolvimento de uma base consistente de competências para os vários setores da economia. A lógica estabelecida na EMC privilegia esquemas de treinamento compartilhados e recursos combinados entre empresas, governo e representantes dos trabalhadores que vão legitimar a política pública. Nesse sentido, as oportunidades de cursos gerados – educação profissional inicial, educação pós-ensino médio, educação continuada e educação terciário profissional – têm a finalidade de treinar jovens e adultos trabalhadores, oferecer educação continuada para as pessoas que já estão no mercado para reduzir os bolsões de desemprego em diferentes regiões (HALL; LANSBURY, 2006; BIBB, 2019; UNESCO/UNEVOC, 2020).

É importante ressaltar que o modelo de educação profissional em EMC sofre críticas por ser considerado caro, difícil de administrar e descolado das necessidades das empresas (CROUCH, 2005; HALL; LANSBURY, 2006). Por outro lado, conforme salientado por Hall e Lansbury (2006), a dependência da oferta de formação profissional em nível de empresa para desenvolver capacitações é problemático se não houver fortes vínculos com o sistema formal de educação. O ponto está na questão da formação continuada dos indivíduos que requer a existência de política de formação profissional alinhada com as demandas do mercado. Para que isso ocorra é necessário o diálogo constante das diversas partes interessadas, a fim de que as decisões sobre a formulação das políticas públicas de formação profissional e implementação da formação profissional esteja alinhada com a educação profissional inicial e a continuada. Entretanto, conforme já mencionado, o modelo coordenado necessita de alto grau de

cooperação entre os atores e também, há a dificuldade de delinear os limites dos diferentes atores.

Por fim, embora Thelen (2004) tenha aceitado e dialogado no seu trabalho com as forças teóricas, empíricas e analíticas da proposição das Variedades do Capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001), ela reconhece as armadilhas de transformá-la em um modelo rígido de dependência de trajetória – *path dependence*. O perigo disso é que as análises dos subsistemas de educação profissional realizadas em outros países, principalmente da América Latina, fiquem presas a essas tipologias estáticas e normativamente construídas.

1.7 VoC e o poder institucional

Na tipologia ideal da VoC (HALL; SOSKICE, 2001) o poder institucional está em segundo plano. Os estudos da VoC, tradicionalmente, estão mais preocupados com a complementaridade entre os arranjos e a sua eficiência.

Por outro lado, o processo de liberalização da economia e do fortalecimento das organizações dos empregadores ao longo do tempo, tem despertado alguma preocupação acerca do posicionamento empresarial frente as disputas nas políticas públicas. Nesse sentido, Busemeyer e Thelen (2020) alertam para um ponto ainda pouco estudado na literatura, “o poder institucional empresarial”. Os autores buscaram explicar o aumento do poder empresarial em economias políticas pós-industriais avançadas, com características de economia coordenada e liberal (HALL e SOSKICE, 2001).

Para Busemeyer e Thelen (2020), o poder institucional empresarial ocorre quando agentes estatais, formuladores de políticas públicas convidam ou permitem que atores privados compartilhem da execução de serviços públicos. Na maioria dos países, as políticas públicas de educação profissional são de responsabilidade dos governos, tanto a sua formulação quanto a implementação. Desse modo, o poder institucional flui do Estado para o setor empresarial.

Essa transferência de poder institucional estatal é baseada em decisões políticas que convidam ou permitem que interesses privados desempenhem atividades inerentemente de cunho estatal. Serviços públicos que são prerrogativas do Estado passam a ser fornecidos por entes privados, são serviços de bens coletivos cruciais os quais a sociedade depende e que também podem influenciar no bem-estar social, como é o caso da educação profissional. Em outras palavras, o Estado toma uma decisão de compartilhar o espaço regulatório do serviço público e de execução, resultando no que pode ser pensado como uma distribuição do poder

institucional a um ente privado. Logo, o Estado é o ator que dá início ao poder institucional empresarial.

Dessa maneira, o poder institucional empresarial pode variar de acordo com o quão profundamente os atores empresariais estão enraizados nas estruturas dos serviços públicos. Tal poder é mais forte quando o Estado tem dependência dos serviços prestados pelo setor privado. Qualquer ameaça de saída pode representar sérios problemas à continuidade do serviço à sociedade. O público passa a depender de atores privados para fornecer serviços públicos essenciais, entende-se que a relação de poder entre os atores estatais e privados tende a se tornar mais assimétrica com o tempo (BUSEMEYER; THELEN, 2020).

1.8 Instituições de educação profissional

Inicialmente, é importante ressaltar que a literatura recente que aborda instituições e educação profissional tem dado maior ênfase no desenvolvimento econômico em nível nacional e para uma elite industrial, com fortes fundamentos na VoC (HALL; SOSKICE, 2001). Nesta perspectiva, a formulação das políticas públicas, na maioria das vezes, é abordada pela ótica do mercado que busca manter uma qualificação de treinamento das pessoas para atender as demandas para novas tecnologias, processos produtivos e outros.

O relatório de Buchanan *et al.* (2001) enfatiza que a educação profissional não pode ser considerada como solução para a melhoria da competitividade nem tão pouco para a desigualdade social crescente¹⁴. Por outro lado, a educação profissional precisa ser vista como uma “dimensão essencial das políticas macro para manter o desenvolvimento, o pleno emprego e o salário mínimo e políticas de mercado de trabalho que apoiam diretamente os salários na parte inferior da distribuição de salários” (BUCHANAN *et al.* 2001, p. 27). Os autores argumentam que, embora a formação profissional não seja “a resposta” para os problemas de trabalho no futuro, não pode haver “resposta” sem a formação profissional. Nessa medida, alertaram firmemente que o desafio é criar uma nova mentalidade e regime de políticas públicas que valorize as formações cognitivas, técnicas e comportamentais de alto nível, bem como maior investimento na formação dos jovens (BUCHANAN *et al.* 2001, p. 27).

Este capítulo buscou examinar, brevemente, como a educação profissional tem sido pesquisada nos países considerados de economia avançada, bem como em países da América Latina. Destaca-se que, nos países latinos, há algumas indicações na literatura para a

¹⁴ Lembrando que esse estudo de Buchanan *et al.* (2001) foi realizado para o contexto da Austrália.

necessidade de adaptação das tipologias capitalistas indicadas, tendo a possibilidade de se destacar variedades de capitalismo diferentes daqueles indicados.

A dimensão do poder dos atores, parece, ter maior importância nos estudos de economia política que envolve a educação profissional. Os interesses dos grupos dominantes podem ter exercido influências nas trajetórias e nas instituições responsáveis por políticas públicas de educação profissional ao longo do tempo. E isso, pode ajudar a explicar a institucionalização da educação profissional – ou as mudanças institucionais – em se tratando do Brasil. Feitas essas considerações, no próximo capítulo serão examinadas as perspectivas teóricas para o estudo da educação profissional.

CAPÍTULO 2 – MUDANÇA INSTITUCIONAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo é dedicado ao exame do referencial teórico, dos conceitos centrais que sustentaram e orientaram a pesquisa empírica desta tese, realizada no processo de institucionalização do subsistema de política pública da educação profissional no Brasil. Conforme mostrado no capítulo anterior, as análises de políticas públicas empreendidas com a abordagem da VoC (HALL; SOSKICE, 2001) tem a tendência de ser funcionalista e a-histórica. Nesse sentido, este capítulo discorre sobre a teoria institucional, especificamente a histórica, que pode proporcionar a análise da política pública da educação profissional com foco na dinamicidade dos processos ocorridos na política ao longo do tempo. Após isso, passa-se para a análise do *framework* da Mudança Institucional Gradual – que auxilia na análise empírica e no modelo analítico da tese.

2.1 Análise de políticas públicas

A análise de políticas públicas está centrada nos processos de tomada de decisão dos atores e a ação governamental. Para isso, tem-se a gênese dos problemas como fator importante que pode mostrar e identificar as motivações que levaram a determinadas decisões, como os atores políticos resolveram e propuseram soluções a problemas para a formulação da política. Também, busca-se compreender como as agências se comportaram frente às instituições. Ademais, entende-se que as políticas públicas são dinâmicas constituídas de processos complexos, com a participação de diversos atores que possuem interesses no tema tratado. Isso envolve a ação de governos, legisladores, eleitores, organismos internacionais, grupos de interesse, dentre outros, que participam do processo político com a expectativa de resolver problemas públicos, formando arranjos institucionais em contextos social, econômico e político, ao longo do tempo.

Para além da resolução de problemas, as políticas públicas envolvem a distribuição de poder e de recursos (SCHMITTER, 1965). A questão de poder é bastante abrangente e envolve desenvolvimento teórico de diversas linhas de pensamento, no âmbito da teoria do poder. Conforme salientado por Schmitter (1965), o poder pode significar influência para alguns autores, bem como autoridade para outros; ou também, ter significados e discussões específicas sobre: poder, influência e autoridade. Neste estudo, adota-se a primeira sugestão destacada por

Schmitter, tendo o poder de maneira mais abrangente, no qual estão inseridos os interesses dos vários atores; especificamente, nesta pesquisa, focamos no poder das elites (MILLS, 1981).

Os estudos sobre questões de poder da elite empresarial na economia política tiveram maior ênfase nos anos de 1960 e 1970 (CULPEPPER, 2016). Com o tempo, as investigações do institucionalismo histórico tornaram-se mais focadas na tentativa de compreender como os setores produtivos passaram a ter maior interesse em questões políticas e nas configurações dos parceiros e suas coalizões (CULPEPPER, 2016).

Nos últimos anos, questões acerca dos interesses – ou poder – empresariais no âmbito dos arranjos institucionais têm voltado a ganhar mais espaço nas investigações. A análise de Culpepper e Finegold (1999) sobre o modelo de educação dual alemão e a influência que ocasionou em vários países buscou entender o interesse das empresas em treinar jovens, visto que o objetivo precípuo da firma é gerar lucro e não de educação. O trabalho de Hall e Soskice (2001) acerca das variedades de capitalismo também aborda os interesses empresariais, a perspectiva da colaboração e da coordenação no campo das várias instituições que compõem os arranjos institucionais nas economias políticas, inclusive de educação profissional.

No trabalho seminal de Thelen (2004, p. 32-33), elaborado a partir da investigação comparativa sobre a política de educação profissional, a autora deixou claro que evitou “apresentar o argumento na linguagem do ‘poder’ em favor da identificação dos interesses e coalizões sobre os quais as instituições se baseiam”. Thelen justificou esse procedimento dizendo que suas “razões são em parte puramente pragmáticas; ao contrário do “poder”, os atores e seus interesses são mais tratáveis empiricamente” (THELEN, 2004, p. 32-33). Desse modo, interesses das coalizões podem ser lidos como sinônimo de poder nas disputas políticas que envolvem as instituições.

Portanto, a relação entre coalizões e seus interesses podem refletir as disputas de poder político. De maneira didática, Pierson (2016) explica que estudo que envolve a realização de uma análise sistemática das relações de poder em uma sociedade deve se concentrar nas maneiras pelas quais os arranjos institucionais centrais promovem os interesses de coalizões políticas específicas, inclusive os arranjos políticos podem representar parte importante desse processo. O pesquisador chama atenção para a necessidade de se ter atenção aos processos que se desenrolam ao longo do tempo (PIERSON, 2016, p. 1).

Desse modo, os atores ganham relevância central nas análises de políticas públicas e instituições. Com olhar mais amplo sobre as instituições, Thelen e Steinmo (1992) argumentam

que os atores políticos – ou agências humanas – desempenham um papel importante nas instituições e são cruciais para explicar os resultados da política. Um segundo aspecto tratado pelos autores é que as instituições são produtos da história, que envolve o dinamismo institucional, a interação com variáveis institucionais e ideacionais no processo de formação e mudança de políticas.

A dinâmica de formulação da política pública se dá por meio do conflito entre os vários atores, que envolve a distribuição de poder e a disputa por recursos. Lindblom (1959, p. 84-86) propôs no seu modelo de análise de política como as relações de poder, grupos de interesses e o papel das burocracias se relacionam e desenvolvem. Nessa mesma linha, os teóricos do neoinstitucionalismo histórico (IH) explicam que o poder entre os vários atores, em determinados contextos, diferencia as preferências políticas em detrimento de grupos com menor poder e isso molda as instituições a partir da visão de mundo dos atores privilegiados (THELEN; STEINMO, 1992). Essa perspectiva da disputa de atores, em contextos específicos para tentar fazer valer suas ideias indicam que ocorrem mudanças institucionais.

Conforme apontado por Culpepper (2016), pesquisas mais atuais sobre o envolvimento dos empregadores na política abrangem áreas subestimadas em trabalhos de institucionalismo histórico anteriores, como a questão dos interesses empresariais. O retorno do IH, no que se refere às questões de poder, têm envolvido argumentos acerca dos interesses dos empregadores, o que influenciou gerações anteriores de pesquisadores em relação à economia política.

No institucionalismo histórico, uma das suas vertentes de investigação é a mudança incremental e transformadora das instituições da economia política no tocante às relações industriais, desenvolvida por Wolfgang Streeck (2009). Streeck (2009) salienta que as instituições do capitalismo avançado são foco de conflito permanente entre trabalho e capital. Streeck retorna a ideia do capitalismo como dominado por crises e conflitos ao invés das ideias do passado do IH de que a institucionalização dos conflitos permitia a política de baixa tensão. Mudança e conflito, mais do que estabilidade e coordenação, são as palavras que movimentam essa nova linha de pesquisa, que é a mudança incremental e transformadora (CULPEPPER, 2016). Também denominada de mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2010).

Portanto, entende-se que a análise da política de educação profissional no Brasil e os vários interesses dos atores, especialmente dos empregadores, pode ajudar a explicar o processo de institucionalização desta política e apontar evidências acerca do “fracasso da educação

profissional no Brasil” (SCHWARTZMAN, 2016). É esse o exercício teórico-empírico que orientaram as análises da política de educação profissional no Brasil, no período de 1909 até 2008, nesta tese.

2.2 Neoinstitucionalismo histórico

Os fundamentos do neoinstitucionalismo histórico estão diretamente relacionados às questões da distribuição do poder, bem como às mudanças institucionais aqui entendidas também como a institucionalização (THELEN; STEINMO, 1992; THELEN, 2003, 2004, 2009; PIERSON, 2015, 2016). Essa relação se refere às disputas políticas nas quais a tendência dos atores e coalizões dominantes buscam estabelecer seus interesses perante as partes mais fracas. Em outras palavras, fazem suas ideias sobressaírem no jogo político, logo, nas instituições. Desse modo, as coalizões vencedoras institucionalizarão seus interesses nas instituições, as quais terão poder legítimo para realizar as mudanças desejadas.

Pierson (2015; 2016) nomina o jogo das coalizações dominantes como “institucionalização da vantagem”. Esta institucionalização pode ser entendida e definida como a representação de atores que dominam as arenas dos conflitos políticos e tendem a promover ações para legitimar suas crenças, culturas e visão de mundo nas instituições. Ao mesmo tempo, o(s) ator(es) ou coalizões que tiveram pouco êxito em conseguir fazer valer seus interesses no conflito, intitulados “perdedores”, buscam se adaptar às novas características institucionais com foco nos seus objetivos e aguardando contextos mais propícios para poderem agir (THELEN, 2003; THELEN, 2004; STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010).

Nesse sentido, o estudo em profundidade das várias coalizões do processo de disputa política que envolve processo de institucionalização podem ajudar a elucidar as distorções e desigualdades sociais que afetam as democracias menos desenvolvidas e a elaboração de políticas públicas, como é o caso da política de educação profissional no Brasil (SCHNEIDER, 2013).

No âmbito do neoinstitucionalismo histórico, as instituições podem ser definidas como as regras formais e informais que estruturam a conduta dos indivíduos e grupos (THELEN; STEINMO, 1992; NORTH, 1990). Para fins conceituais, as instituições são entendidas como arenas de conflito em que os vários atores disputam a distribuição de poder para exercer suas crenças, culturas e ideias ao longo do tempo (THELEN, 2003; 2004; HALL e THELEN, 2008). As referidas instituições são as expectativas adaptativas e investimentos específicos, que

umentam o custo da reversão institucional e as condições, como dão forma ao modo como os diferentes atores políticos definem seus interesses, metas e estruturam as relações de poder nas diversas coalizões e distribuição de poder. Desse modo, pode-se entender que a ação estratégica e contínua dos atores ao longo do tempo produz mudanças institucionais, assim, a institucionalização (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

2.2.1 Processo de institucionalização

O processo de construção da vantagem entre os atores é forjado por severas divergências de interesses, muitas vezes ideológicos. No âmbito das políticas públicas da EP essas disputas podem ocorrer na perspectiva da educação geral e específica (BECKER, 1964), especialmente na questão entre trabalho e capital. Tais conflitos nem sempre são visíveis de maneira clara, estão “submersos” e para estudá-los é necessário aprofundar nos acontecimentos históricos para tentar observar as partes que são pouco visíveis (PIERSON, 2015, 2016).

Todavia, a teoria da distribuição de poder mostra que há entendimentos diferentes acerca das atitudes entre os participantes (BACHRACH; BARATZ, 1962; LUKES, 2005; PIERSON, 2016). Os atores que expõem suas propostas, de maneira visível ou de forma clara, quanto a alguma política e consideram a existência de simetria de poder entre os vários participantes, são considerados pluralistas (DAHL, 1961), esta situa a primeira dimensão do poder (PIERSON, 2016). Neste caso, os estudos que têm o objetivo de investigar as partes visíveis – ou superficiais – dos processos políticos fornecem uma visão do que foi apresentado acerca dos conflitos, das crenças, dos pontos de vista do que está sendo contestado de forma explícita (PIERSON, 2016).

Por outro lado, os atores que estão em posição de desigualdade – ou assimetria de poder – podem evitar o conflito aberto, pelo temor de represálias das mais variadas formas, até mesmo com o uso da violência, esta é a segunda dimensão do poder. Desse modo, a literatura mostra duas faces do poder, sendo uma visível e outra oculta que encoberta os processos de “não-decisões” (BACHRACH; BARATZ, 1962). Assim, a parte dos processos da disputa política subjacentes – obscuros – os quais são pouco vistos, precisam ser trazidas para a superfície para se ter melhor compreensão e explicação da dinâmica das disputas políticas, que ocorreram em determinado tempo e contexto (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

A partir do olhar de autores antipluralistas – ou a segunda dimensão do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962; LUKES, 2005), compreende-se que o foco no conflito político aberto, provavelmente, perde a maior parte da história sobre as relações de poder (PIERSON,

2016). Isto porque pode existir partes submersas ou ocultas dos conflitos de disputas políticas que são difíceis de serem vistas e estudadas sem ferramentas adequadas para isso.

Desse modo, conforme mostrado anteriormente, em um conflito mesmo que aberto há atores com menor poder de influência. São partes subjacentes ao processo político que podem refletir as desigualdades dos vários atores que compõem a arena de disputa das políticas públicas. Trazer esses atores para a análise e suas disputas políticas pode ajudar a explicar outras formas de pensar ou ideias que estavam postas em determinados contextos, mas que foram encobertas pelos atores vencedores. Ou seja, os antipluralistas (BACHRACH; BARATZ, 1962) se referiam ao que fica na disputa política e ao que não fica no processo de não tomada de decisão. Aspectos da não tomada de decisão são as partes ocultas dos processos de disputas que deixam de aparecer nas instituições e podem ser considerados contrafactuais em uma análise de política pública. Tais contrafactuais ajudam a explicar a dinâmica do conflito e da disputa política.

Bachrach e Baratz (1962) explicam que o estudo de tomada de decisão governamental tem duas dimensões: dos vencedores e dos perdedores. Entendido dessa maneira, as políticas públicas não refletem apenas as preferências e interesses dos grupos de poder cujos problemas foram abordados, mas também a capacidade destes mesmos grupos de atuar de maneira que limitam as ações de outros grupos, com a finalidade de reforçar ou aumentar as suas posições subsequentes nas instituições. Isso também distância do processo democrático de participação pluralista de outros grupos.

É importante salientar que a primeira geração de investigações sob institucionalismo histórico – com viés estruturalista – entendia as instituições como variável independente (THELEN, 2009; CONRAN e THELEN, 2016), ou parte mais visível do processo, o que tornava os estudos limitados aos fenômenos institucionais, com pouco olhar sobre os atores que participavam do processo. Em contrapartida, a segunda geração de institucionalistas históricos (STRECK, 1996; PIERSON, 2004; THELEN, 2004; STREECK; THELEN 2005; MAHONEY; THELEN, 2010) desenvolveu estruturas mais sistemáticas e elaboradas para investigar a distribuição de poder nas instituições políticas, trazendo a discussão acerca da agência e estrutura, dando maior destaque para a importância das ações da agência e considerando-a como variável interveniente.

Conforme comentado nesta seção, as instituições podem ser entendidas como o símbolo da representação do conflito político, que é motivado pelos conflitos dos vários atores que

participam do processo de disputa política. As ferramentas atuais do neoinstitucionalismo histórico, portanto, oferecem algum suporte para análise política histórica.

2.3 Institucionalismo Histórico e distribuição do poder

Conforme abordado, o neoinstitucionalismo histórico refere-se fortemente a distribuição do poder. No jogo de disputa pelo poder as coalizões ganhadoras tentarão buscar institucionalizar suas vantagens, em outras palavras, usarão seus poderes de influenciar, principalmente os políticos, para mudar as regras do jogo a seu favor e garantir vantagens futuras (PIERSON, 2016, p. 9). Nesse sentido, o neoinstitucionalismo histórico possui boas condições para estudar a dinâmica do processo de institucionalização de políticas públicas. Por conseguinte, o poder político do Estado é um meio efetivo dos vencedores em fazer valer suas vantagens por meio das instituições e sua institucionalização. Nesse caminho, podem também utilizar da violência estatal legítima, para fazer valer suas vantagens conquistadas subjugando os atores “perdedores” do processo disputado (SCHMITTER, 1965; THELEN, 2004; BOSCHI; DINIZ, 1991).

Os apontamentos teóricos acima despertam implicações metodológicas no tocante a questões entre as agências e as estruturas. Com isso, entende-se que, no campo da política as agências ou coalizões vencedoras tenderão a imprimir suas conquistas aos perdedores, tendo em vista que terá autoridade política suficiente¹⁵ para impor seus resultados desejados, ou seja, suas ideias serão postas nas instituições (PIERSON, 2016). Dito de outra forma, os atores (agências) farão valer os seus interesses acerca de determinada política nas estruturas. Por exemplo, o caso da educação profissional na Alemanha, nos contextos do período Weimar, nazismo e pós-segunda guerra mundial, quando as coalizões dominantes em cada contexto conseguiram imprimir seus interesses. Entretanto, a resiliência das instituições estabelecidas nos vários processos políticos, as tornaram mais difíceis de revertê-las ao longo do tempo (THELEN, 2004).

Isso leva à reflexão que, no contexto do conflito político, as coalizões perdedoras terão poucas opções viáveis para contrapor as condições estabelecidas pela coalizão vencedora. O que não quer dizer que os perdedores irão adotar as regras formais de maneira resignada. Pelo contrário, poderão provocar reações de comportamento dos atores de diversas formas (THELEN, 2004; HALL; THELEN, 2008; MAHONEY; THELEN, 2010); e, nessa questão,

¹⁵ Juntamente com o poder de coerção do Estado.

entender a distribuição do poder entre os diversos atores e suas formas de comportar, que o neoinstitucionalismo histórico se desenvolveu e tem produzido ferramentas para tentar explicar a dinâmica da disputa política e o processo de institucionalização – ou mudanças institucionais.

2.3.1 Permanência dos vencedores no poder

Nos últimos anos, autores do institucionalismo histórico - na ciência política - têm voltado a chamar atenção para a importância de estudos que envolvem questões de poder dos atores e a sua permanência ao longo do tempo (THELEN, 2004; STREECK, 2009; PIERSON, 2016; CULPEPPER, 2016). Conforme já mostrado nesta seção, no jogo da política os vencedores tendem a exercer autoridade sobre os perdedores e isso tem dois objetivos que afetam diretamente o processo de institucionalização. O primeiro é para diminuir as ameaças dos outros atores e evitar que ganhem espaço nas disputas. O segundo objetivo: os atores com maior poder buscam influenciar em questões de disputas futuras entre os vários atores, para isso, as instituições e as suas mudanças tendem a fazer amarrações para forçar a dependência da trajetória - *path dependence* - e o *lock-in*.

Desse modo, pode-se entender que as disputas políticas vão além da conquista do poder para influenciar nas estruturas. À luz da literatura (STREECK, 2009; THELEN, 2003, 2004, 2009; PIERSON, 2004; 2016), o conflito político estabelecido não é apenas o meio para se definir as instituições, mas o fim a que se presta (PIERSON, 2016). Em outros termos, isso quer dizer que os atores vencedores farão ações para a manutenção dos seus interesses, logo, do poder, de forma longa, na tentativa de se manterem o maior tempo possível com influências políticas, econômicas e sociais. Assim, o processo da política é tanto uma batalha para ganhar o controle do poder político quanto para usar a autoridade política para institucionalizar vantagens – ou mudanças institucionais – ao longo do tempo e isso pode estabelecer a base para os embates com os outros atores (PIERSON, 2016). Pode-se considerar, então, que o exercício da autoridade vai além do exercício de poder, está inserido na disputa política como forma dos atores se perpetuarem nas disputas.

O trabalho de Acemoglu e Robinson (2012) demonstra, em certa medida, a abordagem anterior. Os autores buscaram explicar “porque as nações fracassam”, a partir das origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Para isso, por meio de estudo de política comparada, examinaram os arranjos institucionais ditados pelos vencedores na construção da democracia

no Reino Unido, nos EUA, na América Latina e em África. Explicaram que a configuração construída da autoridade de forma duradoura alterou as regras de atribuição de autoridade política. Além disso, enfatizaram as instituições democráticas como ponto de partida da análise histórica; apontaram que as institucionalizações de um conjunto de vantagens duradouras para o cidadão comum, retratadas pelas lutas dos cidadãos dos EUA e no Reino Unido, ajudaram a derrubar as elites que controlavam o poder. Com isso, conseguiram estabelecer direitos políticos mais amplos e a expansão das oportunidades econômicas.

Por outro lado, os pesquisadores supracitados mostraram que, nos países da América Latina e da África, as instituições criadas foram definidas de maneira a subjugar povos e suas culturas, impedindo-os de expressar suas crenças, culturas e interesses nas instituições. Mostraram também que o processo de empobrecimento das nações da América Latina e da África foi conduzido pela espoliação das riquezas dessas nações por meio da captura, conduzida pelos países ditos de economia avançada (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Por isso, aprofundar a investigação acerca das instituições da educação profissional no Brasil é importante para aumentar a compreensão e as explicações sobre os diversos interesses dos atores e suas questões de disputas. No entanto, abordar o problema da educação profissional para responder porquê e quando ocorreram as várias disputas, elucida pouco como ocorreu a institucionalização ou as mudanças institucionais. Posto que o processo de institucionalização vai além das regras institucionais estabelecidas, o ponto importante é compreender que as políticas públicas são consideradas o principal mecanismo de efetivação da institucionalização (THELEN, 2009; PIERSON, 2016; PETERS, 2019). Em outras palavras, as políticas públicas refletem o jogo de interesses dos atores, o qual as coalizões dominantes podem se valer para impor seus interesses e perspectivas ao conjunto dos atores.

Diante disso, as políticas públicas podem formatar a distribuição de recursos e poder de forma duradoura, para fortalecer apoiadores, bem como podem enfraquecer coalizões com pouca influência e, em casos extremos, podem tentar eliminar os “perdedores” (PIERSON, 2016); o que significa a possibilidade de institucionalização, desinstitucionalização (OLIVER, 1992) e reinstitucionalização (PETERS, 2019). Lawrence e Suddaby (2006) trabalharam o conceito de trabalhadores institucionais em processos de institucionalização e desinstitucionalização (OLIVER, 1992) por meio da ação das agências, na perspectiva do institucionalismo organizacional.

Ademais, Peters (2019) enxerga a possibilidade de reinstitucionalização por meio da mudança de relação de forças, quando podem surgir propostas de reestabelecer alguma

instituição que estava em processo de desmonte. Miranda e Calmon (2017) sugerem a combinação do conceito de trabalhadores institucionais com a mudança institucional gradual para aumentar a amplitude da análise da ação das agências em organizações e melhor entendimento do processo de institucionalização.

2.4 Tabuleiro de xadrez

Por conseguinte, no jogo dinâmico das coalizões políticas, as peças do “tabuleiro de xadrez” estão dispostas de forma estratégica, para a construção de novos acordos com objetivo da manutenção e permanência no domínio do jogo, por meio das vantagens construídas ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016). O movimento dos atores no tabuleiro pode determinar novas estratégias de disputas e levar a mudanças de coalizões de interesses. O jogo político está focado em jogadas estratégicas que mantenham o domínio, a permanência da autoridade e seus interesses. Desse modo, cria-se algum potencial para as trajetórias de políticas serem dependentes do caminho (*path dependence*) e retornos crescentes *feedback* positivo (PIERSON, 2004). o que torna o esforço de investigação importante para tentar identificar as mudanças institucionais.

Portanto, uma vez constituído os arranjos institucionais, eles tendem a serem mantidos ao longo do tempo por coalizões de apoio. Todavia, podem mudar sem grandes rupturas (THELEN, 2003, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). Assim, os arranjos institucionais estão em movimento constante por meio de ações das agências e suas coalizões, que os mantêm. Para isso, valem-se das vantagens conquistadas, como a autoridade do governo, por exemplo, tentar remodelar economias e sociedades de forma duradoura (THELEN, 2004), mas a dinâmica estabelecida no jogo político é fluída e às vezes a formulação estabelecida por *policymakers* podem mudar de rumo drasticamente. Portanto, as regras institucionais são importantes no jogo político estabelecido.

O trabalho de Thelen (2004) mostrou que as instituições podem evoluir de maneira gradual e sutil. A autora examinou de maneira comparada como as instituições de educação profissional se moldaram ao longo do tempo, nas economias políticas e seus contextos em quatro países de economia avançada – Alemanha, Japão, Reino Unido e Estado Unidos. A pesquisadora conseguiu identificar a dinâmica evolutiva das coalizões e suas opções de política. Mostrou, ainda, como as políticas favorecem resultados específicos para determinados grupos e os efeitos de longo prazo dessas políticas sobre a distribuição de recursos políticos e

preferências políticas. Desse modo, por meio do estudo de várias rodadas de contestação de atores, evidenciou que é possível coletar uma variedade de observações e narrativas que ajudam na análise avaliativa de hipóteses alternativas sobre os processos políticos.

Ainda na dinâmica do jogo político – ou disputa política – a concepção de novos arranjos de coalizões pode se dar com a entrada ou a saída de “novas peças”, ou atores. O desenvolvimento do jogo pode modificar a relação de forças e criar vantagens para atores que até então estavam mal posicionados no “tabuleiro”. Na medida em que um ator ou coalizão de atores consegue avançar na disputa, pode trazer “peças” importantes que estavam fora do jogo ou tirar outras que possam impedir algum avanço presente e futuro.

Dessa forma, conforme já visto anteriormente e salientado por Hacker e Pierson (2014), os vencedores dos conflitos políticos buscam imprimir o resultado das disputas em novas instituições. Logo, a estratégia no “tabuleiro de xadrez” ou da política é definida por alguns atores que imprimem no jogo novas estratégias, visto que ganham autoridade para tomar decisões que afetam todos os atores de tal forma que, como dito, vai influenciar nas suas ações e nas dos seus adversários. Nesses termos, o exercício da autoridade é objeto central de disputa política para a consecução dos interesses – ou do poder (SCHMITTER, 1965; PIERSON, 2016).

Em resumo, pode-se entender a institucionalização como um processo que tende a se repetir em várias etapas do jogo. Uma vez que as instituições emergem em meio a conflitos e jogos de poder, os atores definem seu comportamento para refletir e reforçar esse legado em um processo de institucionalização circular (STREECK; THELEN, 2005). Conforme salientado por Streeck (2009), as instituições nas economias avançadas são foco de conflito e disputa. Desse modo, a institucionalização envolve processos de mudanças e conflitos ao longo do tempo e menos estabilidade e coordenação entre os vários atores. Nesse jogo, há a tendência de os jogadores lutarem pela sua permanência como coalizões dominante e dominadas, recorrendo às suas vantagens estabelecidas ao longo do tempo. À vista disso, questões de contexto, da temporalidade e do sequenciamento dos eventos são, portanto, centrais para compreender e explicar a progressiva institucionalização das instituições (PIERSON, 2004).

Logo, examinar as ações submersas dos atores e suas coalizões (PIERSON, 2016) no âmbito do processo de disputa política da educação profissional, tendo como foco os interesses baseados em grupo, ao longo do tempo – contextos –, permite enxergar os resultados das políticas por outros prismas. Assim, é preciso trazer à tona, ou abrir a “caixa preta”, como a institucionalização foi estabelecida e como os atores perdedores se comportaram durante o processo de institucionalização.

2.5 Mecanismos causais e educação profissional

Face ao exposto até agora, entende-se que o estudo das instituições sob o neoinstitucionalismo histórico está centrado na distribuição de poder ao longo do tempo. Isso quer dizer que em uma investigação do processo político se faz necessário examiná-lo de maneira temporal, para o entendimento do encadeamento dos mecanismos causais presentes em determinados contextos (FALETTI; LYNCH, 2009). Pierson (2016) salienta que a dinâmica do poder é fluída, refere-se a “algo que se desenvolve com o tempo e, concomitante, se torna menos visível à medida que se é estabelecido” (PIERSON, 2016, p. 13). Dessa maneira, em síntese, entende-se que a análise histórica tem a finalidade de descobrir as dimensões “ocultas” e “abrir a caixa preta” dos mecanismos causais presentes nos contextos (MAHONEY; THELEN, 2010).

No entanto, para captar essas distribuições que se desdobram ao longo do tempo, no âmbito das disputas políticas, faz-se necessário investigar os detalhes pouco explícitos aos olhos (FALLETTI; LYNCH, 2009). Para isso, precisa-se identificar os mecanismos causais que estavam atuando em determinados contextos, os atores envolvidos e os arranjos institucionais presentes para explicar as conexões que geraram os efeitos, ou aqui as mudanças institucionais. A compreensão desse processo é essencial para explicar o formato dos arranjos institucionais (MAHONEY; THELEN, 2015, p. 15).

Falleti e Linch (2009) definem os mecanismos causais¹⁶ como o elo que explica a causação de determinado fenômeno. Entretanto, buscar entender e explicar os mecanismos causais em determinado caso não é uma atividade trivial. Desse modo, conforme mostrado até agora, nos últimos anos institucionalistas históricos têm voltado a dar maior atenção para as fontes de poder empresarial nas economias políticas pós-industriais (THELEN, 2004, 2014; PIERSON, 2016; CULPEPPER, 2016; BUSEMEYER; THELEN, 2020; CULPEPPER; THELEN, 2020¹⁷). Por isso, foi preciso olhar para os mecanismos causais que levaram para o fortalecimento do poder empresarial no Brasil.

Pesquisas recentes apontam para a importância dos debates sobre a relação entre poder instrumental e estrutural das empresas quanto aos seus interesses em políticas públicas (HACKER e PIERSON, 2002). O poder instrumental inclui a ação empresarial por meio de

¹⁶ Collier (2000) contou mais 24 definições de mecanismos causais. Nesta tese adota-se a definição de Falleti e Linch (2009).

¹⁷ Culpepper e Thelen (2020) examinaram acerca da fonte de poder e influência política de algumas empresas de tecnologia (Amazon, Facebook, Google) que denominaram de poder de plataforma.

lobby e doações para mais tarde conseguir que seus interesses sejam atendidos pelos grupos políticos beneficiados. Já o poder estrutural, é exercido por meio da influência das empresas na economia que se acumula ao longo do tempo, em virtude da sua posição como impulsionador da atividade econômica, que são automaticamente incorporados à política pelos formuladores de políticas (CULPEPPER, 2016; HACKER; PIERSON, 2002).

Entretanto, Busemeyer e Thelen (2020) chamam atenção para uma terceira fonte de poder empresarial, denominada de poder institucional empresarial. Esse poder ocorre quando os atores estatais delegam funções públicas a atores empresariais privados. Salientam que ao longo do tempo, por meio do *feedback* positivo (PIERSON, 2004) das políticas e os seus efeitos *lock-in*, o poder institucional empresarial pode levar o Estado a uma dependência assimétrica com os atores privados quanto ao compromisso da continuidade da prestação do serviço público. Em outras palavras, cria uma dependência do Estado com o empresariado que presta o serviço e que terá poder para subordinar o ator estatal as suas vontades.

Para representar casos de poder institucional empresarial os autores utilizaram três exemplos de mecanismos causais utilizados nas políticas de educação da Alemanha, Suécia e Estados Unidos.

2.5.1 Mecanismos de poder institucional empresarial

Busemeyer e Thelen (2020) explicam que o poder institucional empresarial difere do poder da estrutura e do instrumental, mas os três podem se complementarem. O que diferencia aquele do poder estrutural é o fato do poder institucional fluir de bens e serviços públicos essenciais e não da posição da empresa no contexto econômico.

A fonte principal do poder institucional é o Estado, por meio das suas decisões políticas. Atores estatais convidam ou permitem que interesses privados desempenhem um papel central no fornecimento de bens coletivos cruciais dos quais a sociedade depende, como é o caso da EP. Como mostrado, o Estado toma uma decisão de compartilhar o espaço regulatório, para tal propósito os autores sugerem três mecanismos que podem gerar o poder institucional empresarial, sendo por meio da delegação, da desregulamentação e da aquisição.

O primeiro, delegação, o Estado decide dividir e compartilhar com iniciativa privada o fornecimento de bens públicos que, via de regra, são de responsabilidade estatal. O mecanismo de desregulamentação funciona por meio do recuo – parcial ou total – do Estado, quanto à prestação de alguma função pública, que cede aos atores privados, muitas vezes no suposto

interesse de maior eficiência. Por último, o mecanismo de aquisição ocorre quando os atores privados buscam adquirir o poder, para isso, movem-se em direção para uma arena política anteriormente dominada pelo Estado.

Os autores salientam que ao longo do tempo a tendência é de que as empresas ocupem cada vez mais espaços públicos. Ao mesmo tempo, acumulam um poder institucional que pode trazer ameaças ao Estado quando sugerem a sua saída da política. A saída para isso é o Estado estar presentes nos serviços públicos.

QUADRO 01 – Mecanismos de poder institucional empresarial

| Mecanismo de poder institucional empresarial | Casos empíricos | Política Pública | Característica |
|--|-----------------|--|---|
| Delegação | Alemanha | Educação profissional | <ul style="list-style-type: none"> - Modelo de educação profissional dual; - Sistema bastante reconhecido, que conta com o apoio de grupos empresariais e trabalhistas organizados, além de partidos políticos de todo o espectro; - Parceria de sucesso público-privado; - Não estava totalmente regulamentado em lei até final dos de 1960; - Os atores empresariais obtêm poder de uma variedade de fontes (política, sindicatos, etc.) |
| Desregulamentação | Suécia | Reforma educacional | <ul style="list-style-type: none"> - Fundos públicos para a iniciativa privada. - Sistema de <i>voucher</i> ou vale; - Fundos públicos são usados para apoiar escolas privadas “independentes”. - Qualidade auto perpetuadora; - A influência empresarial em termos instrumentais, enfatizando o novo “triângulo de ferro” consistindo de provedores privados, políticos eleitos e empreendedores de políticas, no âmbito da própria burocracia. |
| Aquisição | EUA | Venture Philanthropy in US Education (Filantropia de risco na educação dos EUA) | <ul style="list-style-type: none"> - Acúmulo de poder. - Ocorre quando interesses privados se convidam para uma área de política e, com o tempo, tornam-se cada vez mais envolvidos na prestação de serviços públicos essenciais. |

Fonte: Busemeyer e Thelen (2020) – adaptado,

2.6 O “xadrez” da educação profissional

Nos estudos de economia política que envolvem a educação profissional como partícipe de um arranjo institucional (Capítulo 1), os interesses estão implícitos nas disputas dos atores pelo poder, conforme as características do contexto capitalista (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013). Ao longo da investigação de Thelen (2004), nota-se que o tensionamento dos vários atores – educação profissional, Estado, sindicatos, empregadores e empregados – quanto à disputa do controle da formação e treinamento profissional é desvelado ao longo do tempo.

Desse modo, o que está por traz desse conflito são os embates sobre o controle dessa modalidade educacional, que podem estar refletidas em questões de disputas no tocante à educação geral ou da específica (BECKER, 1964; STREECK, 2011), como também capital e trabalho. Por exemplo, quando os sindicatos reivindicam a sua maior participação no sistema de educação profissional isso pode ecoar no poder de barganha com o empregador, Estado e empregados (STREECK, 2005; THELEN, 2004). Os sindicatos como atores coletivos desempenham um importante papel nas disputas políticas (STREECK, 2005).

Por conseguinte, a sua atuação no processo de educação profissional pode influenciar nas especificidades educacionais de interesse de vários grupos, na preparação de jovens para o trabalho, no poder de barganha entre trabalho e capital, etc (STREECK, 2005). E, assim, sucessivamente os atores buscam ter maior poder de influência nas instituições de educação profissional.

À vista disso, a investigação das coalizões e dos interesses dos atores (THELEN, 2004) que permeiam as disputas políticas na educação profissional demanda uma estratégia que consiga evidenciar os esforços dos atores ditos vencedores em realizar mudanças institucionais. Tal mobilização, principalmente, porque o Brasil encontra-se no rol das economias em desenvolvimento, e não em economias avançadas. Com isso, é preciso compreender como e em que medida a institucionalização da educação profissional fracassou no país, considerando seus processos históricos diferenciados e a ideologia dos atores vencedores (HALL, 2003). Pierson (2016) sugere, e contribui nesta tese, quando diz que, para isso, as pesquisas precisam focar em dois pontos.

O primeiro, é o discurso da elite, que é considerada uma fonte importante de influência na opinião de massa, resultante em parte da interação estratégica das elites para fazer valer seus interesses. O segundo ponto, diz respeito à mobilização ideacional – interesses – construída e

mantida pelos grupos organizados – ideologia. Para isso, as elites buscam disseminar seus interesses nos grupos organizados e nos líderes políticos (PIERSON, 2016, p. 16). O discurso da elite e a mobilização de interesses para fazer valer suas concepções de mundo pode revelar mecanismos causais que foram utilizados em determinados contextos.

Em suma, com base na segunda dimensão do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962) – bidimensional –, pode-se olhar para além do comportamento individual e além do conflito político aberto de curto prazo. Conectados aos outros aspectos do poder discutidos neste capítulo, parece ser adequado para se observar os efeitos, calcados em grupos de conflito e processo temporal, que há muito têm sido centrais para o institucionalismo histórico e na ciência política. A seguir, examina-se a seguir o *framework* de análise política pública, denominado de mudança institucional gradual (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

2.7 MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL

Nos últimos anos estudos sobre mudança institucional gradual tem ganhado maior atenção no âmbito das investigações no campo da ciência política, especialmente, no neoinstitucionalismo histórico. Este movimento tem produzido modelos de análise que tende a se afastar do exame de processos e eventos políticos altamente visíveis e buscam elucidar evidências de “processos políticos subterrâneos” (ROCCO; THURSTON, 2014) que mudaram políticas sociais em economias industriais avançadas (THELEN, 2004; STREECK; THELEN 2005; MAHONEY; THELEN; 2010).

Rocco e Thurston (2014) salientam que o rastreamento de processos políticos, que será melhor apresentado no próximo capítulo, é um método que ajuda na investigação das partes submersas da política. Nesse sentido, destacam a necessidade de se ter indicadores empíricos para a análise de mudanças institucionais graduais. Outros autores propõem a combinação de conceitos que podem ajudar na execução da pesquisa empírica (CARNEY, 2013). Tudo, no sentido de se buscar melhor “acuidade visual” (TILLY, 2004, p. 597) e afastar a ausência de implicações observáveis claras para a pesquisa empírica (KING *et. al*, 1994).

No âmbito da teoria institucional, há algum consenso acerca da carência de instrumentos para explicar as mudanças institucionais. Partindo deste entendimento, Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) elaboraram *frameworks* para ajudar nas explicações de processos de mudança institucional que ocorrem de maneira sutil – ou gradual e incremental – e endógena,

no âmbito das políticas públicas, trazendo uma outra possibilidade de análise para além das conjunturas críticas, mudanças por rupturas e exógenas (BAUGARTENER; JONES, 1993).

O *framework*, mudança institucional gradual, aponta para o estudo de processos políticos que se desdobram ao longo do tempo, sob as dimensões das instituições, das agências no jogo de disputa política e relacionado aos contextos que refletem as condições sociais, política e econômica de cada momento. Nesta tese, o jogo de disputa política é entendido como o jogo pelo domínio do poder para manter a vantagem frente aos outros atores e fazer valer seus interesses e ideias nas instituições de educação profissional, bem como elucidar como os “perdedores” se posicionaram frente as disputas. A partir das quatro dimensões – instituições, agências, contexto e narrativas – tem se buscado estruturar teorias mais propositivas na compreensão da realidade da ação coletiva que esclarecem as regras, as práticas e as narrativas que causam as mudanças institucionais (THELEN, 2003, 2004; STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010), em termos de mudanças graduais ou incrementais.

Thelen (2003; 2009) explica que o exame de um problema com argumentos baseados em legados estáticos, como é o caso do modelo de equilíbrio pontuado que combina mudança abrupta com descontinuidade (QUADRO 02), assume que suas dinâmicas são frequentemente autoperpetuantes e afirmadas em vez de serem demonstradas. Muitas vezes, as análises não especificam como esses legados são reproduzidos ou consideram quando e porque eles podem terminar. Por exemplo, eventos como o nazismo não são permanentes e infinitos na política (THELEN, 2004). Da mesma forma, mesmo as instituições autoritárias mais robustas não são inalteráveis (FALLETI, 2010), aquelas que perduram ao longo do tempo recorrentemente experimentam mudanças importantes em sua estrutura e bases de coalizão (MAHONEY e THELEN, 2015, p. 109).

No que se refere à mudança institucional gradual, a literatura aponta para processo ao mesmo tempo graduais e consequentes. As contribuições recentes (STREECK e THELEN, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010) buscam um distanciamento da alternativa de mudança do tipo abrupta em momentos de conjunturas críticas e dependência da trajetória (*path dependence*) que implicam pouca ou nenhuma mudança institucional. Em vez disso, a mudança institucional emergente na literatura aponta para mudanças incrementais com resultados transformadores.

QUADRO 02 – Tipos de mudança institucional: processos e resultados.

| | Resultado da Mudança | | |
|----------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------|
| Processo de Mudança | | Continuidade | Descontinuidade |
| | Incremental | Reprodução por adaptação | Transformação Gradual |
| | Abrupto | Sobrevivência e retorno | Ruptura e substituição |

Fonte: Streeck e Thelen (2005, p. 9)

Para isso, a investigação de mudanças graduais pede (MAHONEY; THELEN, 2010) análise de períodos mais longos para captar as mudanças nos vários contextos. Dessa forma, busca-se identificar os mecanismos causais que atuavam nas mudanças endógenas, mas, também podem ser exógenos no âmbito de um subsistema institucional (THELEN, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). Os autores explicam que há espaço para choques e pressões externas que podem ocasionar mudanças abruptas. Contudo, ao mesmo tempo, buscam dar maior ênfase aos padrões mais sutis de mudanças quanto a sua tradução e interpretação. Nesse sentido, os mecanismos causais têm um papel significativo nas mudanças. As pequenas mudanças internas e a recombinação do repertório institucional podem gerar mudanças endógenas, juntamente com a redescoberta e reinvenção de sedimentos institucionais (DJELIC, 2010).

Mahoney e Thelen (2010) se afastam da visão do equilíbrio pontuado e buscam focar nas mudanças mais lentas e graduais vistas no mundo real das políticas públicas e nas instituições. Seus estudos demonstraram que há mudanças sutis ao longo do tempo que se desenvolvem de maneira perene. Desse modo, os autores têm no centro do *framework* proposto a distribuição de poder adotada no neoinstitucionalismo histórico e em outras escolas neoinstitucionais (sociológica e racional).

De acordo com Mahoney e Thelen (2010), as instituições estão repletas de tensões provocadas pela intensa disputa em razão do poder que leva a busca de melhores posicionamentos dos atores no jogo político, na perspectiva de defender seus interesses. Por exemplo, a política de educação profissional possui atores que tensionam sua disputa, como os empregadores, Estado, empregados, sindicatos (STREECK, 1999; HALL; SOSKICE, 2001;

THELEN, 2004). Essa dinâmica vai envolver e mobilizar atores das mais variadas assimetrias de poder na tentativa de intervir de algum modo nos rumos da(s) instituição(ões).

O *framework* proposto por Mahoney e Thelen (2010) oferece possibilidades de explicar diferentes maneiras de mudança institucional, conforme apresentado na Figura 01 abaixo. Para os autores, a combinação das características do contexto político e das formas institucionais influenciam diretamente o tipo de agente de mudança (III), bem como o tipo de mudança institucional (I). Os tipos de agente se comportam em conformidade com ambientes políticos existentes em determinados momentos e pressões das instituições. A atuação das agências (II) que provocará o tipo de mudança institucional. A combinação I são variáveis independentes que provoca o tipo de mudança institucional (variável dependente). Da mesma maneira, o tipo de ator de mudança (III) é variável interveniente.

Entretanto, inspirado no *framework* dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS, 2007; SANJURJO, 2020), traz-se para o modelo de Mahoney e Thelen (2010), a dimensão da ideologia. Conforme já examinado anteriormente, essa dimensão é importante, visto que tem em seus fundamentos as ideias que guiam as ações dos atores. De outra maneira, com os fundamentos apresentados até agora, pode-se entender que as políticas públicas estão sob a influência dos valores e ideologias que caracterizam o grupo que exerce o poder e detém a possibilidade de institucionalização, desinstitucionalização (OLIVER, 1992) e reinstitucionalização (PETERS, 2019), que também pode ser entendido como fazer ou deixar de fazer ações, implementar ou descontinuá-las.

Todavia, ideologia é um conceito polissêmico. Conforme apresentado por Bobbio *et al.* (2010), pode assumir dois significados: forte e fraco. O significado forte tem suas raízes nos fundamentos da Ideologia de Karl Marx, de tal maneira que a realidade é falseada pelas classes dominantes no sentido de induzir a uma falsa consciência, para que as classes dominadas não se deem conta da dominação que estão submetidas. Já no significado fraco, a ideologia está vinculada aos sistemas de crenças políticas, e é neste significado que se encontra a ciência política e sociais, logo, o entendimento de ideologia desta tese.

A partir de Sartori (1969), entende-se que há uma ideologia política fundamentada no sistema de crenças políticas dos atores. Para isso, o pesquisador elaborou uma contraposição entre ideologia e pragmatismo, fundamentada em duas dimensões dos sistemas de crenças políticas: a cognitiva e a emotiva. Na primeira dimensão, os sistemas ideológicos de crenças são conduzidos por uma mentalidade dogmática e doutrinária. A dogmática tem atributos de ser rígida e impermeável aos argumentos quanto aos fatos expostos por outros atores, ou seja, a

mentalidade vigora nessa condição é tida como fechada aos argumentos de outros atores e de forte carga emocional ou passional. Já a doutrinária, ou doutrina ideológica, vincula-se às discussões epistemológicas que buscam compreender como originam e nascem tais doutrinas ideológicas ao longo do tempo e o desenvolvimento do conhecimento acerca do tema.

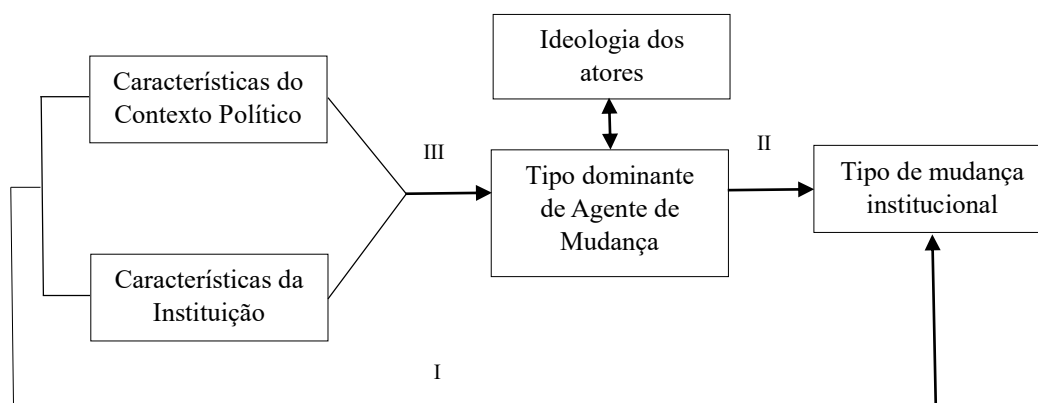
A segunda dimensão, a emotiva, tem um forte componente passional que lhes confere um alto potencial ativista. Em outras palavras, permite à “elite rica” (SARTORI, 1969) manipular os conteúdos a serem passados para as massas. Por outro lado, os sistemas pragmáticos de crenças, que não fazem parte das análises desta tese, possuem características opostas às dos sistemas ideológicos de crenças.

Sartori (1969) entende que essa maneira de conceituar a ideologia pode explicar os conflitos políticos, por meio do sistema ideológico de crenças. Por conseguinte, o sistema ideológico de crenças atravessado por dogmas tem o “potencial de fortalecer conflitos mais ou menos radicais, a partir do momento em que os sistemas de crenças estão associados a uma mentalidade fechada dos atores e de forte carga emocional ou passional” (BOBBIO, *et. al.* 2010, p. 588).

Portanto, o conceito de ideologia ajuda a explicar os conflitos políticos. Os argumentos de Sartori apontam para duas conclusões: a primeira, é que, se um sistema de crenças for conduzido pelas convicções de elite, será articulado e restritivo; a segunda, em comparação com o primeiro sistema, argumenta que, provavelmente, o público de massa, em qualquer país, terá um sistema de crenças mal explicado, inarticulado, desconectado e relativamente irrestrito (SARTORI, 1969, p. 106). Nessas condições, indica que uma investigação precisa adotar dois aspectos: a princípio, identificar claramente o público – ou atores – sob investigação e, em segundo, “a ordem das investigações sugere que deve ser dada prioridade aos sistemas de crença da elite rica” (SARTORI, 1969, p. 106).

Diante disso, nesta tese, adota-se o entendimento de Sartori (1969) quanto à ideologia: as ideologias são os sistemas de crenças repressoras por excelência. E isso é o mesmo que entender que elas são a alavanca crucial à disposição das elites para obter mobilização política e maximizar as possibilidades de manipulação de massa (SARTORI, 1969, p. 113).

Figura 01 – Estrutura do *framework* de Mudanças Institucionais Graduais



Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 15) – adaptado

Inspirados em outros autores que discutem mudanças institucionais (HACKER, 2005; STREECK e THELEN, 2005), Mahoney e Thelen, (2010) desenvolveram quatro maneiras diferentes que podem ocorrer a mudança gradual, apresentadas a seguir.

Camadas (*layering*) – ocorre quando uma instituição persiste ao longo do tempo, mas pode ser modificada à medida que ondas sucessivas de ideias e indivíduos entram na instituição. Segundo Peters (2019), mudanças por camadas no setor público tem maior ocorrência quando há alterações nos partidos políticos que controlam o governo e implementam políticas diferentes. Todavia, tais mudanças não desaparecem e são implementadas por governos subsequentes. Diferentemente do deslocamento, são consideradas uma forma relativamente comum no âmbito das organizações. Não introduz instituições ou regras novas, mas envolve alterações, revisões adições às instituições já existentes.

À deriva (*drift*) – em instituições do setor público à deriva também é uma forma de mudança recorrente. Dá-se quando as regras permanecem formalmente as mesmas, no entanto, são mudadas devido a mudanças no ambiente ou impactos externos. Em outras palavras, ao longo do tempo o conjunto de valores e programas de uma instituição são modificados de maneira sutil à medida que os indivíduos que trabalham na instituição ou os desafios das políticas são alterados. Mesmo as instituições sendo estáveis e institucionalizadas, os agentes interpretarão as mudanças ambientais a sua maneira e a tomada de decisão pode ser a inação quanto às regras estabelecidas. Peters (2019) salienta que a mudança por deriva pode nem sempre ser na mesma direção da instituição e ser cumulativa. Explica, ainda, que pode ser um processo de tentativa de correção da instituição, derivada de movimentos de afastamento de seus valores e missão centrais, podendo ir além disso.

Deslocamento (*displacement*) – é uma forma de mudança mais intensa que as outras, por isso considerada por Mahoney e Thelen (2010) mais rara de ocorrer. Decorre quando uma instituição ou conjunto de instituições são introduzidas para substituir outra que deveria desempenhar as mesmas tarefas básicas. Salienta-se que as instituições substituídas – ou mais antigas – podem não ser extintas totalmente, mas permanecem em existência ainda que de forma residual. Tais instituições são frequentemente introduzidas por atores que eram perdedores sob o sistema.

A conversão (*conversion*) – as mudanças ocorrem a partir dos *gaps* instituições que deixam espaços para ambiguidade das normas e interpretação dos atores. As regras permanecem formalmente as mesmas, porém são interpretadas e implementadas de forma diferente (THELEN, 2003). Resulta da agregação de novos apoiadores ou a chegada ao poder de uma nova coalizão que, ao invés de dismantelar as antigas instituições, as usa de novas maneiras.

QUADRO 03 – Tipos de Mudança Gradual

| | Deslocamento | Camadas | Deriva | Conversão |
|---|---------------------|----------------|---------------|------------------|
| Eliminação das regras antigas | Sim | Não | Não | Não |
| Negligência das regras antigas | - | Não | Sim | Não |
| Alteração na forma de implementação das regras antigas | - | Não | Sim | Sim |
| Introdução de novas regras | Sim | Sim | Não | Não |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16)

Nas mudanças institucionais elaboradas por Mahoney e Thelen, os atores desempenham um papel primordial. Eles podem assumir posições de defesa das instituições, bem como desafiá-las. Desse modo, a investigação empírica busca analisar e compreender por que e como determinado tipo de mudança ocorre em detrimento de outros. O quadro 04 abaixo apresenta um resumo das características de cada tipo de mudança institucional com as estratégias adotadas pelos atores. Cumpre salientar que os tipos de mudança podem variar devido a posição dos atores nos momentos contextuais.

QUADRO 04 – Artificio dos atores para alcançarem a mudança institucional

| Deslocamento | Camadas | Deriva | Conversão |
|---|--|--|--|
| As regras existentes são removidas e são introduzidas outras no lugar. Há um período em que elas competem. | Novas regras (ou emendas e revisões) são adicionadas às antigas, mudando o impacto das regras originais no comportamento dos indivíduos. | As regras continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no contexto. | As regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de outras maneiras. |
| A ação dos atores “perdedores” em antigas instituições introduz as novas regras. Se não há resistência, a mudança ocorre. | Os “perdedores” não conseguem introduzir uma nova instituição. | Negligência em aceitar as mudanças de contexto: falha em adaptar a regra para que esta mantenha o impacto em um ambiente que muda. | Há uma exploração do espaço criado pela ambiguidade. |

Fonte: Vieira *et al.* (2014) - adaptado

O ponto central do modelo proposto por Mahoney e Thelen está fundamentado em duas questões-chave que estabelecem as relações causais entre as características do contexto político e da instituição com os tipos de mudança institucional. A primeira, refere-se à ambiguidade na interpretação ou na implementação das regras, suas práticas e narrativas. Dito de outra forma, está relacionada às brechas existentes nas instituições que possibilitam aos atores interpretá-las ou aplicá-las de forma diversa. Não custa lembrar que, normalmente, existe algum grau de imprecisão nas normas, o que permite outras maneiras de analisá-las. Tendo em vista que as regras dificilmente são perfeitas, a ambiguidade e a complexidade tornam as instituições porosas e passíveis de interpretação e implementação conforme o desígnio dos atores.

A segunda, trata da distribuição do poder de veto entre os atores do subsistema, quanto à sua capacidade de impedir a mudança – ou manter o *status quo* –; e se atores que se opõem às mudanças detêm efetivamente esse poder de veto. O ponto central desta questão está no poder de veto dos defensores das condições existentes ou *status quo*, como mostrado no Quadro 05.

QUADRO 05 – Fontes contextuais e institucionais da mudança institucional

| | | Características das instituições | |
|--------------------------------------|-------------------------------|--|---|
| | | Baixo nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i> | Alto nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i> |
| Características do contexto político | Fortes possibilidades de veto | Camadas (<i>layering</i>) | Deriva (<i>drift</i>) |
| | Fracas possibilidades de veto | Deslocamento (<i>displacement</i>) | Conversão (<i>conversion</i>) |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 19)

As especificidades de cada contexto, nos quais os atores estão inseridos, podem causar ações dos atores que vão trabalhar para mudanças institucionais específicas. Mudanças governamentais, econômicas, ambientais, sociais podem ser bem diferentes ao longo do tempo, portanto, os atores sofrem influências dos vários aspectos do contexto. Desse modo, Mahoney e Thelen (2010) propuseram quatro tipos de agências que podem surgir no contexto político, para tentar promover alterações, manter ou destruir instituições. Esses tipos estão descritas a seguir e apresentadas no Quadro 06.

Os *insurretos/insurgentes* possuem força suficiente para eliminar instituições ou regras existentes, de maneira rápida. O propósito desses agentes é de provocar a inversão do *status quo* institucional por meio de regras radicalmente novas. Podem ser associados ao modo de mudança institucional por *deslocamento*, agem de maneira deliberada e visível para todos os outros atores. Se a mudança ocorrer de forma gradual, é porque os insurgentes são incapazes de fazer as coisas mudarem tão rapidamente quanto eles gostariam.

Os agentes *simbiontes*, por sua vez, podem se apresentar sob duas variedades: *os parasitas e os mutualistas*. Ambos atuam em instituições que não foram criadas por eles. Na variedade *parasitas*, os agentes agem de maneira a ter um ganho próprio por meio da exploração de uma instituição, mesmo quando a instituição é benéfica para o alcance de seus objetivos. Os agentes parasitários de instituições vão atuar nas brechas negligenciadas pelos outros atores ao longo do tempo, constituindo posições mais firmes para promover mudança em *deriva*. Já os mutualistas também se beneficiam das regras estabelecidas com o objetivo de promover os seus interesses. Diferencia-se dos parasitas, sendo que ações dos agentes simbiontes mutualistas não comprometem a eficiências das regras ou a sobrevivência da instituição. Ainda que assumam a posição de violar as regras estabelecidas, a ação dos agentes mutualistas busca apoiar e sustentar

a essência das instituições e amplia o apoio da coalizão a qual sustenta a instituição. Podem se associar a atores oportunistas com a finalidade de promover mudança em *conversão*.

Os agentes denominados *subversivos* agem de maneira a substituir as instituições existentes, mas sem violar as regras institucionais vigentes. Em um primeiro momento, os agentes subversivos assumem uma posição de aliados das instituições de maneira dissimulada, para mais tarde, quando melhores posicionados quanto ao poder, avançam para uma postura de enfrentamento e oposição. Em outras palavras, aguardam o momento mais propício em que as condições do ambiente e as mudanças de forças podem levar os agentes a se colocarem abertamente em objeção. Nesse processo, as agências podem estimular mudanças institucionais mediante o aumento de novas regras e práticas em paralelo as práticas existentes.

Cabe salientar que os subversivos não introduzem instituições ou regras totalmente novas, mas envolve alterações, revisões ou adições às instituições já existentes (MAHONEY; THELEN, 2010). Esse movimento tende a criar práticas paralelas as existentes com a finalidade de promover novos padrões institucionais. Os subversivos podem ainda ser associados aos processos de mudanças em *camadas*, nos quais há a inserção de novas regras perante as antigas. Mahoney e Thelen (2010) salientam que, dependendo das características do contexto institucional político-institucional, os agentes podem estimular à *conversão* institucional e os tipos de negligência podem levar a mudança institucional à *deriva*. As mudanças das regras são desenvolvidas nas suas periferias até chegar ao centro da disputa.

Por fim, os atores *oportunistas* agem de maneira ambígua sobre a continuidade institucional. Procuram explorar as possibilidades existentes no próprio sistema institucional vigente como meio para alcançar seus objetivos, assim, podem atuar tanto para preservar as instituições como também para não as manter, podendo seguir ou não as regras. Não contrariam diretamente o sistema institucional vigente. Quando o contexto é favorável, os oportunistas assumem a posição de agentes de mudança, por meio da presença de ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras. A utilização da leitura ambígua na interpretação das normas demonstra estratégias de *conversão* adotadas por esse tipo de ator.

QUADRO 06 – Tipos de Agentes de Mudança

| | Buscam preservar a instituição | Seguem as regras institucionais |
|---------------------|---------------------------------------|--|
| Insurgentes | Não | Não |
| Simbiontes | Sim | Não |
| Subversivos | Não | Sim |
| Oportunistas | Sim/Não | Sim/Não |

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 23)

O *framework*, proposto por Mahoney e Thelen (2010), está bem equipado para estudar a relação de causalidade (MIRANDA e CALMON, 2018). Os tipos de mudança gradual apresentados pelos autores são considerados como mecanismos causais coletivos (FALLETTI; LYNCH, 2009) que ocorrem em diferentes contextos. Dessa forma, as agências em embate com as estruturas são influenciadas pelo ambiente, vão reagir de diversas maneiras a depender da sua posição na distribuição de poder (PIERSON, 2016).

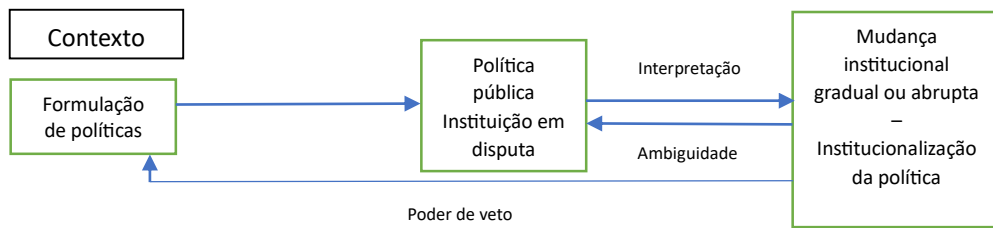
A concepção e a adoção da perspectiva da mudança institucional gradual afastam-se da visão construtivista pragmática (THELEN, 2010). Requer um compromisso em entender a tensão entre agência e estrutura em contextos específicos - nos quais a mudança é sempre uma possibilidade e os atores envolvidos, tanto coletivos como individuais, especificamente aqueles impulsionados por imperativos de sobrevivência e segurança no ambiente institucional, procuram construir novas práticas, experimentar novos enquadramentos e se envolver na criação de instituições e no processo de institucionalização (MORGAN, *et al.* 2010, p. 6).

2.8 Modelo analítico

O modelo analítico proposto nesta tese nasce no sentido de compreender e explicar a institucionalização – ou mudanças institucionais – da política de educação profissional no Brasil. Para isso, foram acionados: teoria da VoC; do neoinstitucionalismo histórico que envolvem conceitos acerca da distribuição do poder e do poder industrial; o *framework* que sustentou a análise empírica é o modelo de análise de política de Mahoney e Thelen (2010).

Segue abaixo a Figura 02 que demonstra o modelo de análise da pesquisa.

FIGURA 02 – Modelo de investigação da mudança institucional na EP



Fonte: adaptado a partir de Mahoney e Thelen (2010); Silva (2019)

Após o exposto, ressalta-se que no próximo capítulo será apresentado o *design* da pesquisa e a metodologia.

CAPÍTULO 3 – DESIGN DA PESQUISA E METODOLOGIA

O modelo de análise desta tese está estruturado para que seja possível compreender e explicar os contextos de mudanças institucionais da política de educação profissional, no período de 1909 até 2008. Apoiar-se nas mudanças institucionais graduais (MAHONEY; THELEN, 2010), no sentido de tentar identificar as mudanças paulatinas ou abruptas, nos períodos analisados, apresentados nos capítulos subsequentes.

Sabe-se que as políticas públicas estão envoltas em processos de disputas de interesses, assim, entende-se que é um fenômeno inerentemente da ação humana. Para isso, os atores e suas coalizões podem adotar ações de persuasão, de convencimento ou de força, no que se refere a determinada questão para que se torne um problema que políticos e formuladores de políticas precisam agir. Todavia, os atores envolvidos buscam se posicionar no “tabuleiro” de disputa e adotam mecanismos que se desenvolvem ao longo do tempo, no sentido de tentar promover suas institucionalizações – ou mudanças institucionais. Portanto, essa dinâmica que envolve a ação dos atores não é espontânea, mas fruto do comportamento humana para delimitar seus interesses e vantagens na política pública em disputa (MAHONEY; THELEN, 2010).

É importante lembrar que Mahoney e Thelen (2010) não negam as mudanças abruptas. Entretanto, salientam que tais mudanças explicam a continuidade das instituições e não conseguem elucidar como as instituições mudam de maneira lenta e gradual. Diante disso, as instituições restringem a ação humana, mas não eliminam a agência em atuar para mudanças institucionais de maneira contínua e gradual. Conforme mostrado no Capítulo 2, pela concepção das instituições, na visão da segunda dimensão do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962), sempre haverá ganhadores e perdedores.

Desse modo, indivíduos ou grupos que, em algum contexto não conseguiu fazer com que suas ideias e interesses apareçam na concepção da instituição (regras, normas), não quer dizer que aceitaram de forma passiva os constrangimentos colocados nas instituições, pelo contrário. Mahoney e Thelen (2010) explicam que esses atores podem criar pequenas ações de maneira endógena que irão provocar mudanças institucionais sutis ao longo do tempo. Todavia, há possibilidade de ocorrer mudanças exógenas que podem trazer para os atores oportunidades de iniciarem pequenas mudanças.

Nesse sentido, resgatando Streeck (2009), o capitalismo é constituído de conflitos e mudanças. Assim, a VoC vista de maneira cristalizada, ou nos tipos ideais de economias coordenadas ou liberais, pouco explica as economias fora do eixo de países de economia

avançada. É preciso um olhar diferenciado para as instituições políticas e econômicas em países da América Latina, como é o caso do Brasil (BOSCHI, 2011; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), que tem as suas instituições fortemente influenciadas por elites industriais, agrárias, militares e políticas.

Dessarte, o *framework* apresentado juntamente com a abordagem neoinstitucionalista histórica são a sustentação teórica-empírica da pesquisa desenvolvida nos próximos capítulos. O foco teórico abordado está voltado para investigar os mecanismos causais de distribuição de poder entre os vários atores, que poderá conduzir à institucionalização ou às mudanças institucionais graduais, por meio do domínio das instituições da política de educação profissional.

O *framework* de Mahoney e Thelen (2010) ajuda a identificar a presença de mudanças institucionais endógenas e exógenas construídas a partir da reação dos atores e seus comportamentos, nos vários contextos sob o olhar da influência das instituições. Os mecanismos causais sugeridos pelos autores e testados na tese – camadas; deriva; conversão e deslocamento – são próprios do posicionamento político dos atores em determinados contextos (FALLETTI; LYNCH, 2009). Ou seja, mecanismos causais dependem do contexto –, que revelam a extensão do poder de veto das coalizões e atores, em manter o *status quo* das instituições ou conseguir mudanças sutis que geram gradualmente novas formas de se conceber as normas. Podendo ser ações individuais e coletivas, formais e informais (TSEBELIS, 2009; MAHONEY; THELEN, 2010).

3.1 Pergunta de pesquisa e objetivos

O modelo elaborado pretende responder à pergunta de partida da investigação, que busca compreender e explicar **por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil?** Esta pergunta, formulada a partir da revisão da literatura (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; SCHNEIDER, 2009, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHWARTZMAN, 2016), buscou salientar que há diferenças bastante significativas na efetivação da política de educação profissional. Países desenvolvidos da OECD (2020) possuem um percentual em torno de trinta por cento (30%) de matrículas dos jovens em seus subsistemas de educação profissional, como é o caso da Alemanha que apresenta mais de cinquenta por cento (50%) dos jovens matriculados em cursos de educação profissional e no Brasil esse índice fica em torno de doze por cento (12%) (OECD, 2020).

Conforme apresentado por Acemoglu e Robinson (2012), a formação das democracias e das instituições da América Latina sofre fortes influências das elites dominantes, no entanto, outros autores deixam de lado essa dimensão (SCHNEIDER, 2009, 2013; SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020). Por isso, justifica-se olhar para o comportamento das “elites ricas” e suas ideologias (SARTORI, 1969), a fim de compreender o processo de disputa da política de educação profissional.

Para tentar responder à pergunta elaborada, tem-se como objetivo principal *analisar a evolução e as mudanças ocorridas na política de educação profissional no Brasil, focalizando os processos políticos subjacentes a sua dinâmica institucional*. Este objetivo se desdobra nos objetivos específicos:

- I. Rastrear e identificar as evidências de ação de coalizão de atores e os seus interesses na formulação das políticas públicas da educação profissional;
- II. Descrever e analisar a trajetória das instituições de educação profissional – regras, práticas e narrativas – ao longo do tempo;
- III. Identificar e explicar as mudanças institucionais ocorridas e os mecanismos causais subjacentes.

Com inspiração nos trabalhos de Eli Diniz e Renato Boschi (1978), acerca do protagonismo do empresariado industrial na política econômica do país, traçou-se a *hipótese central* desta tese. Assim, parte-se da conjectura de que *os industriais tiveram um papel central na política de educação profissional do país, pois, juntamente com o Estado, vetaram a participação de outros atores nos processos de tomada de decisão*.

A partir da hipótese formulada supõe-se que pode ter havido reflexo na concepção da complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001) entre os arranjos institucionais com o subsistema de educação profissional do país (THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013). Por isso, analisar as elites dominantes, principalmente, no processo de constituição da oligarquia industrial – capitalismo industrial – no período de disputa com a oligarquia agrária, quando houve profundas mudanças e criação de instituições voltadas para atender grupos de industriais (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; BOSCHI, 1991; WEINSTEIN, 2000), pode revelar mudanças institucionais ainda pouco esclarecidas. Isso permite entender que os fracassos atuais podem ser frutos de processos de dependência da trajetória e *lock-in* (THELEN, 2003), institucionalizados ao longo do tempo.

Em consonância com os ensinamentos de Falletti (2006; 2016), quanto à importância de justificar o início e o fim do período analisado, segue-se que a primeira data (1909) é

considerada a gênese do subsistema federal de educação profissional no Brasil (IF). Por sua vez, a outra (2008), é um marco da expansão recente da educação profissional federal, que caracteriza o modelo organizacional atual e que representa uma grande mudança no subsistema, que foi marcado por grandes disputas políticas entre os vários atores interessados (FRIGOTTO, 2018).

A escolha de um período tão longo tem sustentação nos fundamentos do institucionalismo histórico apresentado no capítulo anterior. Assim, no institucionalismo histórico, quanto mais perto o contexto analisado estiver do contexto atual, mais chances terá o pesquisador de enviesar seus dados e resultados.

3.2 Abordagem metodológica

A abordagem adotada nesta tese é a qualitativa. A pesquisa qualitativa pode ter diversas maneiras de ser desenvolvida, entretanto, possui características que a diferenciam da pesquisa quantitativa. Inicialmente, não se baseia em medições numéricas e em grandes n (números de casos). Todavia, em consonância com as características da abordagem qualitativa, o presente trabalho concentra-se em um único caso, que é a política de educação profissional no Brasil. Especificamente, o estudo de caso é focado na política de educação profissional pública federal, ou seja, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Para o desenvolvimento da pesquisa, recorreu-se ao uso de entrevistas intensivas, análises profundas de materiais históricos, com intuito de realizar relato o mais profundo possível sobre o caso abordado (KING *et al*, 1994, p. 4).

Ainda, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso diagnóstico (GERRING, 2019). O estudo de caso diagnóstico tem o propósito de ajudar a “confirmar, desconfirmar ou refinar uma hipótese extraída da literatura sobre determinado tema” e a estratégia adotada é o “casos-caminho” (GERRING, 2019, p. 141). Em um caso-caminho – ou *pathway case* – busca investigar as “causas dos efeitos” (GOERTZ; MAHONEY, 2012), ou o impacto aparente de X sobre Y , de acordo com as expectativas teóricas (GERRING, 2019, p.146).

3.3 Variáveis analisadas

3.3.1 Variáveis independentes

Instituições

As instituições importam no processo de mudanças no âmbito de políticas públicas. Conforme mostrado no Capítulo 2, elas desempenham um papel de destaque no processo de mudanças institucionais de políticas públicas, tendo em vista que a luta pelo poder é permeada pelas organizações políticas institucionalizadas, que podem representar os interesses de atores que em algum contexto fizeram que fossem colocados na formulação da política. Dessa maneira, por si só as instituições formais e informais são fontes de disputa que levam aos conflitos e as mudanças.

Portanto, as instituições podem influenciar no comportamento dos atores e isso precisa ser explicado (HALL; TAYLOR, 2003). Como o subsistema de educação profissional, são compostas de muitas normas, regras, práticas e narrativas que as constituem e que são elas próprias consideradas instituições (HALL; THELEN, 2008, p. 3). Desse modo, as regras, as práticas e as narrativas influenciam as estratégias dos atores, tendo em vista que podem alterar a distribuição de poder e a importância dos atores. Outra dimensão é o processo de como as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003; THELEN, 2004). Considerando-se as políticas públicas como instituições, é central que as suas disputas moldam os interesses, as preferências e as estratégias dos atores e isso está ligado aos fundamentos do neointitucionalismo histórico. Assim, as análises realizadas partiram do registro da trajetória das instituições – regras, práticas e narrativas.

As narrativas ou histórias contadas e registradas por pessoas se mostraram centrais para o melhor entendimento de como processaram as informações e buscaram influenciar outras (PIERSON, 2016), no âmbito da política de educação profissional. A estrutura elaborada para as análises empíricas constitui-se das variáveis: contexto dos problemas políticos; dos atores – ou personagens – e suas coalizões que institucionalizaram as regras e normas, tanto os vencedores quanto os perdedores que buscaram estabelecer suas ideias e interesses por meio de mudanças abruptas ou sutis.

Atores

Nesta tese compreende-se que as variáveis independentes estão concentradas nos atores e seus interesses, que expressam as dinâmicas das disputas, conflitos e coalizões, bem como as

instituições as quais permitem ou inibem a entrada na agenda e na formulação de políticas. Quanto à escolha dos atores a serem investigados, seguiu-se a referência da literatura da VoC (HALL; SOSKICE, 2001), sendo: empregadores, sindicatos, educação profissional e Estado. Quanto à inserção do Estado, também se seguiu o que vem sendo usado em outras pesquisas (THELEN, 2004; MAGALHÃES, 2020 e outros).

Estudos acerca dos sindicatos ganhou maior atenção a partir dos anos de 1970 (STREECK, 2005), tornou-se questão importante nas análises sociológicas, mas também fortemente ligado às análises histórico-institucionalistas no que se refere às relações coletivas de trabalho (THELEN 1991; 2004; CROUCH, 1993; OLIVEIRA, 2002; MAGALHÃES, 2020). Conforme apontado por Streeck (2005), as análises em relação aos sindicatos são objetos de várias disciplinas, como sociologia, ciência política, economia, etc, que investigam a política dos mercados de trabalho e do emprego, assim como as relações dos sindicatos com os industriais como atores e instituições centrais.

Pesquisas mais recentes envolvendo os sindicatos passaram a dar mais atenção para o comportamento da interação deste grupo com outros arranjos institucionais. As diversas variedades de sindicatos, mercado de trabalho e sistemas de relações industriais passaram a ser vistas como elementos diferentes em “modelos de capitalismo” (STREECK, 2005). Em outras palavras, ocorre a complementaridade entre os vários arranjos institucionais em diferentes formas institucionais anticompetitivas de uma economia de mercado capitalista (HALL; SOSKICE, 2001). Para Streeck (2005), a questão central dos estudos que envolvem sindicatos é a convergência e a divergência entre os atores, que trazem limites e condições de mudanças em sistemas nacionais de instituições econômicas, ou seja, o papel da política na organização da economia.

Quanto à relação dos sindicatos e o mercado de trabalho há algumas dimensões que ajudam a identificar poder de veto dos atores, o que caracteriza maior ou menor participação na institucionalização dos interesses sindicais nas instituições. Streeck (2005) propôs quatro dimensões para estudar a atuação dos sindicatos e sua ação coletiva: na negociação com empregadores; intervir na formação de habilidades; institucionalizar regras de acesso ao emprego e regular a oferta de mão-de-obra (STREECK, 2005).

Sindicatos e mercado de trabalho

Conforme já visto anteriormente, a formação de sindicatos foi uma resposta histórica às injustiças dos mercados com o trabalhador (POLANYI, 2000; STREECK, 2005). Assim, os

sindicatos cumprem o papel de eliminar a lacuna existente entre esses dois atores, com objetivo de moldar a alocação da força de trabalho, no sentido de valorização dos trabalhadores. Para isso, mobilizam a força da ação coletiva dos trabalhadores sindicalizados, trazendo para o centro do debate os valores sociais dos trabalhadores. Desse modo, os trabalhadores falam em uníssono, semelhante a forma de atuação dos empregadores.

Nesse segmento, traz-se as quatro dimensões apresentadas por Streeck (2005) e melhor delineadas a seguir. No tocante à primeira dimensão: Os sindicatos são cartéis de vendedores de mão de obra. Isto é, são acordos os quais possibilitam que os trabalhadores falem a uma só voz coletiva para negociar com empregadores. Buscam substituir contratos individuais por coletivos e, assim, corrigir o desequilíbrio de poder que contratos individuais geram entre trabalhadores e empregadores. Também, os sindicatos controlam as regras trabalhistas as quais os empregadores precisam cumprir, por definição; por exemplo, a aplicação de salários mínimos, maximizar as horas dos trabalhadores disponíveis para o empregador, etc. Para valer isso, os sindicatos devem ser capazes de, necessariamente, possuir condições de boicotar empregadores cortando coercitivamente fora de sua oferta de trabalho (STREECK, 2005).

Já pela segunda dimensão, os sindicatos intervêm na oferta de trabalho por meio da formação de habilidades – ou educação profissional. Os sindicatos em alguns países têm a tradição de treinamento de habilidades vindo desde as guildas. Nesta dimensão, as barganhas diversas e complexas surgiram em diferentes sociedades em uma dicotomia que estava de um lado o trabalho organizado, do outro, o Estado e os empregadores. Em alguns países, os sindicatos controlam o treinamento industrial e comandam a capacidade de limitar o acesso a ele, de modo a aumentar o preço do trabalho manual qualificado. Em parte, isso segue o modelo das profissões liberais. Em outros lugares, os sindicatos instaram, ao contrário da situação anterior, os empregadores e o Estado a promover o treinamento, como pré-condição para comprimir as diferenças salariais; nesses países, o controle sobre o treinamento é compartilhado, com mais ou menos envolvimento sindical (STREECK, 2005).

Por sua vez, a terceira dimensão aduz que os sindicatos costumam tentar institucionalizar as regras de acesso ao emprego. Os empregadores e o Estado concordam em limitar o acesso de candidatos a um determinado tipo de emprego, ou contratação de candidatos apenas em uma ordem específica, ajuda a eliminar competição acirrada entre os trabalhadores. Várias instituições foram criadas – às vezes administrados pelos sindicatos – para atender o princípio da antiguidade dos trabalhadores, a fim de introduzir em mercados de trabalho caóticos ou explorador, um tipo de ordem que os trabalhadores podem aceitar como justa.

Regras de acesso também protegem o investimento dos trabalhadores na educação profissional por barreiras de entrada que permitem que os empregadores contratem apenas trabalhadores qualificados para empregos qualificados (STREECK, 2005).

Por fim, a quarta dimensão aborda que os sindicatos podem regular a oferta de trabalho, limitando o tempo de trabalho indiretamente, por meio das disputas e conflitos de políticas públicas, especialmente, aquelas acerca de tributação, de pensões e de benefícios sociais. Para além, traz o envolvimento dos sindicatos na política social, incluindo a administração do desemprego e políticas de mercado de trabalho. Isso, para tentar reduzir a pressão econômica sobre os trabalhadores, principalmente quanto: aceitar ofertas de emprego que não se encaixam em sua formação profissional; ou não atendam às suas necessidades econômicas e que possa prejudicar os padrões mínimos de trabalhadores empregados (STREECK, 2005).

Dentre as quatro dimensões propostas por Streeck (2005) e apresentadas acima, a segunda tem maior relevância nesta tese, por estar diretamente ligada ao tema e ao objeto de investigação da pesquisa. As outras dimensões foram utilizadas de maneira subsidiária para tentar explicar como os sindicatos, considerados atores importantes no processo de constituição de um “modelo de capitalismo”, tiveram participação nos conflitos políticos.

QUADRO 07 – Análise da participação dos sindicatos na política de educação profissional

| Dimensões sindicais (STREECK, 2005) | Atuação dos sindicatos brasileiros |
|--|---|
| Negociar com os empregadores de maneira coletiva | |
| Intervir na formação de habilidades | |
| Institucionalizar regras de acesso ao emprego | |
| Regular a oferta de mão-de-obra | |

Fonte: Adaptado Streeck (2005)

Contexto

Momentos de transição, por exemplo, mudança de governo, momentos de crise, eleições, etc, podem abrir janelas de oportunidade para ação de empreendedores políticos (KINGDON, 2011). Entretanto, Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) trazem maior dinâmica e fluidez aos contextos, de tal maneira que a identificação dos mecanismos causais, que podem estar em ação ou não, torna-se importante para o exame dos contextos.

Desse modo, segundo Mahoney e Thelen (2010), as mudanças institucionais graduais que ajudam a classificar e a comparar casos em diferentes contextos empíricos são observados e analisados a partir das mudanças sutis que podem ocorrer de maneira endógena ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010).

Isto posto, nas análises dos contextos, buscou-se destacar as características econômicas, sociais e políticas de cada momento, tendo como referência que as mudanças institucionais estão para além de choques exógenos ou mudanças ambientais. Portanto, procurou-se compreender e explicar como os atores e suas coalizões se comportaram nos diferentes contextos. Além disso, suas proposições podem ter sido as causas de mudanças institucionais e, por outro lado, podem ter gerado “não decisões” (BACHRACH e BARATZ, 1962). Assim, o modelo de Mahoney e Thelen (2010) oferece condições de enquadrar o comportamento dos atores e os mecanismos causais presentes nas suas disputas no âmbito da política de educação profissional.

Trajetória

A política é estruturada no tempo e no espaço (PIERSON, 2004). Alguns resultados podem ser mais prováveis em alguns tipos de contextos temporais do que em outros e fatores causais semelhantes podem ter mais impacto em alguns períodos do que em outros.

Nesta tese, considera-se que a política é estruturada no tempo (FALLETI, 2006, 2016; HALL, 2016). Nesse sentido, conforme salienta Hall (2016), coloca-se mais ênfase nas diferenças gerais que podem ser mapeadas entre diferentes tipos de períodos históricos, a especificidade histórica assume pouca importância. Desse modo, o neoinstitucionalismo histórico desenvolveu várias maneiras de se investigar a política estruturada ao longo do tempo. Os dois mais influentes são os conceitos de conjunturas críticas e dependência da trajetória. Isso se reflete em momentos que haverá interferências exógenas às instituições que as tiram do estado de estase – ou continuidade – e ocorrerá abertura para mudanças chamada de “equilíbrio pontuado”, que são momentos críticos que estruturam os resultados políticos (COLLIER; COLLIER, 1991).

Entretanto, adota-se nesta tese a “segunda onda” do neoinstitucionalismo histórico no que se refere à análise de como as instituições mudam. Mahoney e Thelen (2010) propuseram uma nova maneira de entender a trajetória das instituições, logo, a dependência da trajetória. Esses autores sugeriram análises mais dinâmicas para se estudar as trajetórias das instituições

e sua evolução, a partir de fundamentos menos presos às conjunturas críticas e equilíbrio pontuado. A proposta dos autores ajuda a compreender e explicar as instituições, as coalizões sociais e os interesses que estão por trás das tomadas de decisões.

Streeck e Thelen (2005) propuseram três formulações importantes para se estudar a trajetória das instituições. Primeira, as instituições são fluidas e pouco presas a fatos e tempos históricos. São vistas como objetos ativos de contestação política e instrumentos nas mãos de atores políticos. Dessa forma, a questão entre estrutura e agência fica mais evidenciada, sendo que a agência tem fortes influências na estrutura (STREECK; THELEN 2005, p. 15). Segunda, existem várias instituições em todos os campos e que estão regularmente sobrepostas. Desse modo, os atores escolhem quais instituições são do seu interesse e tentam moldá-las de acordo com as suas intenções (STREECK; THELEN 2005, p. 22).

Ao final, a terceira formulação: as instituições mudam ao longo do tempo de maneira sutil e gradual (STREECK; THELEN, 2005, p. 18). Mahoney e Thelen (2010) não negam totalmente a noção de conjuntura crítica na trajetória de mudança das instituições. Consideram que momentos específicos que se abrem, por exemplo, janelas de oportunidade, em que agentes aproveitam para mudar a trajetória. Os agentes insurretos podem aproveitar esses momentos (MAHONEY; THELEN, 2010). O modelo de Mahoney e Thelen (2010) possibilita analisar as mudanças endógenas e exógenas.

3.3.2 Variáveis dependentes

A questão da educação geral e específica aparece como variável importante nas análises da educação profissional na teoria da variedade de capitalismo – VoC (HALL; SOSKICE, 2001). Conforme abordado anteriormente, a educação profissional nos tipos ideias da VoC tem seus fundamentos na teoria do capital humano (BECKER, 1963). Os dois tipos iniciais foram pensados a partir das condições de países de mercado com economia avançada, sendo economias de mercado coordenado (EMC) e economias de mercado liberal (EML).

Nos dois tipos ideias propostos por Hall e Soskice (2001), a educação profissional é enxergada de maneira diferente para ambas. Nos países caracterizados como de EMC a educação profissional predominante é a específica com forte proteção social do Estado, tendo em vista que esse tipo limita a mobilidade do empregado para outras empresas e, para isso, é necessário que tenham políticas sociais para proteger o trabalhador em caso de desemprego.

Streeck (2011) explica que a educação profissional específica também pode ser considerada de baixa qualidade, dependendo do desenvolvimento tecnológico que as indústrias demandam.

Já em EML, a educação profissional tende a ser mais voltada para educação geral. A educação profissional em países liberais tem característica de preparar o trabalhador para maior mobilidade laboral e, com isso, pode buscar trabalhos em diferentes indústrias. O Estado de bem-estar social é mínimo, bem como a proteção de seguridade social é mais baixa, tendo em vista que a participação do Estado é bastante reduzida e as negociações entre empregado e empregador é mais direta sem passar pelas políticas de previdência social ou proteção ao trabalhador (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004).

Por outro lado, a abordagem de educação geral e específica pode assumir outras conotações. Streeck (2011), de maneira bastante direta, explicou que não há sustentação histórica e teórica na VoC (HALL; SOSKICE, 2001) para afirmar que países de economia coordenada estão onde estão devido às políticas de educação profissional terem a característica de educação específica. Streeck reforça a ideia de que a educação específica nasce no âmbito das guildas dos países anglo-americanos, por meio do processo ensino de determinadas habilidades nas oficinas. Nestas oficinas, o mestre artesão proporcionava ao aprendiz o conhecimento específico de determinada habilidade, considerados qualificados e que, mais tarde, se organizaram em sindicatos de artesãos. Os jovens que não passavam por esse tipo de qualificação eram considerados não qualificados e de educação geral. Streeck detalha ainda como essa evolução se deu ao longo do tempo com o processo das revoluções industriais e de industrialização dos países.

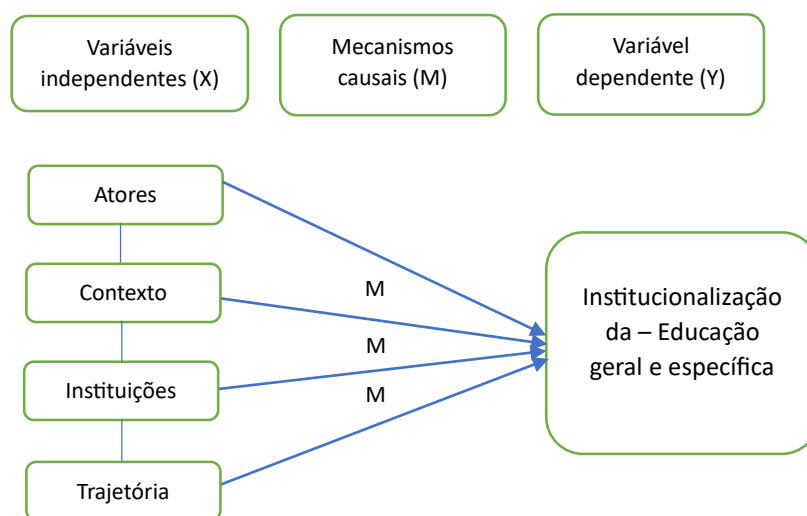
Streeck (2011) argumenta que, do ponto de vista do capitalismo moderno, a teoria da economia política (HALL; SOSKICE, 2001; IVERSEN; SOSKICE, 2001) tem pouco fundamento histórico e político, o que torna mais difícil enxergar a realidade dos padrões nacionais de educação profissional, que sustentam a VoC quanto aos preceitos adotados para a educação profissional. Para ele, a formação de habilidades – ou educação profissional – que sustenta a interação, entre outras coisas, com mercados de trabalho, organização do trabalho, estrutura sindical, organização empregadora e as escolhas estratégicas das empresas, não é fator puramente econômico. Mas também efeitos das disputas políticas (conflitos) e mudanças institucionais (STREECK, 2009, 2011; THELEN, 2004).

Dessa maneira, segundo Streeck (2011), a teoria da VoC (HALL; SOSKICE, 2001) adota uma visão muito simplista e fundamentada na ideologia economicista ou da conformidade com o *zeitgeist* da “escolha racional”, fundamentada na teoria do capital humano acrítica. De

uma maneira mais plástica de enxergar, explica que as habilidades gerais nem sempre precisam ser altas, e as altas habilidades nem sempre são amplas ou portáteis; as habilidades específicas não são necessariamente baixas, e as baixas habilidades nem sempre são não portáteis.

Nesta tese adotar-se-á a perspectiva de Streeck (2011) para medir a educação geral e específica na política de educação profissional no Brasil. Por conseguinte, o esquema analítico desta tese foi desenhado a partir das discussões anteriores (FIGURA 03).

FIGURA 03 – Esquema analítico da pesquisa (X → M → Y)



Fonte: Elaboração própria

Para análise empírica para rastrear os processos que geraram mudanças institucionais, adotou-se como método de pesquisa o *process tracing*.

3.4 Método da pesquisa – *process tracing*

O método utilizado na pesquisa empírica desta tese é o *process tracing*, que pode ser traduzido como rastreamento ou mapeamento de processos. Aliado ao estudo de caso (GERRING, 2019), foi adotado no sentido de aprofundar a compreensão dos processos de institucionalização – ou mudanças institucionais – da política de educação profissional brasileira ao longo do tempo. O método tem sido bastante acionado e indicado para pesquisas qualitativas no âmbito da ciência política. Sua principal finalidade é ser um instrumento analítico, para ajudar o pesquisador a identificar e a elaborar inferências causais a partir de

evidências encontradas em uma sequência temporal de eventos (THELEN, 2004; COLLIER, 2011; SILVA, 2019).

É uma maneira eficaz de identificar, descrever e explicar as inferências causais, por meio do exame dos mecanismos causais presentes em determinado contexto (GEORGE; BENNETT, 2005; GERRING, 2019). O seu uso está voltado para casos singulares ou únicos (GEORGE; BENNETT, 2005; COLLIER, 2011; GERRING, 2019).

Além disso, proporciona o exame em profundidade do caso estudado, a descompactação de mecanismos causais e temporais (TRAMPUSCH; PALIER, 2016; FALLETI, 2016) que estavam presentes nos vários períodos estudados e a sua “viagem no tempo” (FALLETI, 2016; GERRING, 2019). Dessa maneira, é possível (re)construir a lógica da sequência causal no tempo que ajuda a explicar, no âmbito do caso da política de educação profissional, a relação de causalidade que pode explicar o porquê de a institucionalização das políticas de educação profissional fracassou no Brasil.

Os mecanismos causais a serem identificados ajudam a esclarecer o caminho que a política trilhou. O principal mecanismo causal investigado nesta pesquisa é a distribuição do poder, as suas disputas ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010). Em vista disso, a complementaridade entre os arranjos institucionais – educação profissional, empregadores, sindicatos, Estado (HALL; SOSKICE, 2001) é examinada a partir da formulação da política pública nos diversos contextos estabelecidos pela periodização adotada mais abaixo.

Um ponto importante, acerca dos mecanismos causais que determinaram maiores cuidados na pesquisa empírica, é a abstração do conceito. Desse modo, para operacionalizar a busca pelo mecanismo que estava em ação, adotou-se a análise dos processos nos vários contextos, em que foram explicadas as ações dos indivíduos, dos grupos e das coalizões quanto aos seus interesses nas instituições (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 137). Na tentativa de registrá-los o mais real possível, buscou-se, por meio do rastreamento do processo, analisar as evidências acerca das sequências de eventos no âmbito do caso com o objetivo de testar a hipótese e identificar os mecanismos que estiveram presentes e ajudaram a explicar o caso (BENNETT; CHEKEL, 2015, p. 7)

Portanto, o esforço foi despendido em elucidar a ação do(s) agente(s) causal(is) – agência – nos contextos investigados (GEORGE; BENNETT, 2005). É importante registrar que com a utilização do *framework* de mudança institucional gradual (MAHOENY; THELEN, 2010) é possível identificar os mecanismos causais presentes, os atores e as coalizões que exerceram e deixaram de exercer influência na política e compuseram o “tabuleiro de xadrez”

da política. Lembrando que a ambiguidade das regras e das normas estão presentes em momentos de conflito e mudanças.

Destarte, o *process tracing* contribuiu no registro das relações de causalidade (KING, *et. al.* 1994). A compreensão e os apontamentos da causalidade por meio da sequência lógica ofereceram melhores condições de identificar e explicar a(s) cadeia(s) causal(is) que ligam as variáveis independentes (atores, instituições, trajetória e contexto) às variáveis dependente, institucionalização da política ocorridas na educação geral e específica do ensino profissional. Com isso, registrou-se as relações das possíveis causas e os resultados observados (GERRING, 2017, p. 231).

Assim, o rastreamento de processo nos permite analisar de maneira empírica as circunstâncias em que os atores individuais ou em coalizões, a partir de suas visões de mundo, suas motivações, seus sistemas de valores e crenças e seus posicionamentos ante a determinados contextos políticos, produziram respostas a diferentes situações e desafios (SCHETTINI *et al.*, 2018). Dessa maneira, a ideia foi analisar os processos políticos da educação profissional, tendo as categorias regras, normas e narrativas como orientação. Também, procura-se aprofundar o entendimento de como os atores da política tomaram suas decisões.

O rastreamento do processo permite reconstituir o passo a passo acerca da complexidade, natureza contextual e dinamismo da mudança da política (BENNETT, 2010; COLLIER, 2011). Recuperar a história construída pelos agentes e suas narrativas que estavam em ação em determinado momento do tempo, também quanto às questões das ideias e dos seus interesses que estavam em evidência em cada contexto.

Nesse sentido, o rastreamento de processo tem como premissa buscar dar significado às diferenças históricas complicadas e frequentemente contrastantes (BENNETT, 2010) que envolvem os interesses dos atores. Todo esse aparato ferramental desenvolvido pelo rastreamento de processo o tornou um meio importante de testar e trazer luz às relações causais (BENNETT; CKECKEL, 2015), forçando o pesquisador a identificar e construir as relações causais levando à construção inferencial (GEORGE; BENNETT, 2005; SCHETTNI, 2018).

Nesta tese, o *process tracing* é utilizado para investigar o *por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil*. Tem-se como ponto focal o processo decisório da política e seus atores políticos nela envolvidos, principalmente as elites dominantes, como os industriais, a fim de explicar como se deram os conflitos e disputas das políticas de educação profissional. Portanto, o rastreamento de processo como meio de compreender e explicar os mecanismos causais presentes em processos complexos de tomada de decisão sobre políticas

parece bastante consistente. Dessa forma, aproveita-se as virtudes do método para combinar diferentes tipos de dados, que serão apresentados mais adiante.

3.5 Variações do rastreamento de processo – tipologia adotada na pesquisa

O rastreamento de processos tem suas origens nos estudos cognitivos e psicológicos sobre tomada de decisão individual (FALLETI, 2006, 2016). Em 1979, Alexander L. George foi o primeiro estudioso a propor o uso do rastreamento de processos na disciplina da ciência política (BENNETT; CHECKEL, 2015, p. 5). Originalmente, foi proposto para incorporar as narrativas dos atores às teorias e explicações abstratas nas ciências sociais (FALLETI, 2006). O método vem sendo desenvolvido nas últimas quatro décadas, recentemente, tem sido cada vez mais utilizado e se tornado comum em estudos de caso na ciência política e na economia política (HALL 2003; 2013; THELEN, 2004; TRUMPUSCH, 2014; TRAMPUSCH; PALIER, 2016; FALLETI, 2016).

Nos últimos anos, ocorreu uma profusão de contribuições importantes sobre o rastreamento de processos que trouxeram maior flexibilidade e abrangência teórica e metodológica para o método (GEORGE; BENNETT 2005; GERRING, 2007; BENNETT, 2008; HALL 2008; 2013; MAHONEY 2010; 2012; MAHONEY; GOERTZ, 2012; ROHLFING 2012; BEACH; PEDERSEN 2013; BENNETT; CHECKEL, 2015).

Nesse sentido, Trampusch e Palier (2016) examinaram o método com a finalidade de explorar suas diversas possibilidades de aplicações. Identificaram as definições, as várias tipologias criadas e as implicações para estudos que estão orientados para a investigação de mecanismos causais. Contaram dezoito (18) definições de rastreamento de processos e também dezoito (18) tipos de sugeridos na literatura metodológica. Por outro lado, indicam que as várias abordagens de rastreamento de processo têm em comum a demonstração da importância do método e os desafios na pesquisa em ciência política e economia política. Com isso, o rastreamento de processo tem sido considerado um conceito guarda-chuva, por abrigar várias definições e tipos metodológicos.

Nesta tese, adota-se a tipologia de “*theory guided process tracing*” (TGPT) ou “*rastreamento de processo guiado pela teoria*” de processos intensivos (FALLETI, 2006, 2016). Este tipo de rastreamento de processo é definido por Falleti como a análise temporal e causal das sequências de eventos que constituem o processo de interesse. Também, o TGPT assume que as sequências temporais de eventos, a ordem dos eventos é “causalmente

consequencial” e ganha maior robustez quando os períodos são comparados. Com isso, é possível identificar diferentes padrões de sequências e suas causas e consequências relacionadas. O TGPT proposto por Falleti tem a perspectiva de ser de mão dupla, “identificando no campo as sequências causais que podem apresentar uma explicação para o fenômeno” (SILVA, 2019, p.70).

Falleti (2006) entende que as definições de Aminzade (1993) são bem colocadas para o TGPT. De acordo com Aminzade (1993, *apud* Falleti, 2006). o trabalho do investigador deve trazer as

[...]narrativas teoricamente explícitas que traçam e comparam cuidadosamente as sequências de eventos constituindo o processo” de interesse. Tais narrativas “permitem capturar o desdobramento da ação social ao longo do tempo de maneira sensível à ordem em que os eventos ocorrem. Por tornando mais explícitas as teorias que sustentam nossas narrativas, evitamos o perigo de enterrar nossos princípios explicativos em histórias envolventes. Comparando sequências, podemos determinar se existem sequências típicas em [casos] ... e pode explorar as causas e consequências de diferentes padrões de sequência (AMINZADE, 1993 *apud* FALLETI, 2006, p. 2).

É importante salientar que o rastreamento de processo tem a teoria como guia para a análise dos processos. Conforme apresentado no Capítulo 2, o neoinstitucionalismo histórico e a Teoria da Variedade de Capitalismo (VoC) orientam as análises teóricas desta tese. Assim, ao examinar os períodos, focou-se nas decisões políticas, principalmente aquelas influenciadas pela elite industrial, a partir da abordagem de recursos de poder para investigar em profundidade as preferências e interesses dos atores e as coalizões que eles formaram entre si. Conforme salientado por Trampusch e Palier (2016), isso significa, que “a análise indutiva de processos vai além de simples observações de eventos empíricos, mas forma uma análise teoricamente orientada de processos que buscam cadeias causais entre eventos observados” (TRAMPUSCH; PALIER, 2016, p.9).

3.6 METODOLOGIA

3.6.1 Elaboração da linha do tempo

Inicialmente, elaborou-se uma linha do tempo da política de educação profissional no Brasil (APÊNDICE A). O desenvolvimento dessa etapa abrangeu o período de 1909 até 2008, no qual buscou-se destacar os marcos temporais apontados na análise preliminar que pudessem

orientar as análises contextuais acerca das mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo, nas normas e nas regras da política de educação profissional.

3.6.2 Periodização

A partir da linha do tempo, partiu-se para a construção da periodização com a finalidade de orientar os contextos a serem investigados. Seguindo os ensinamentos de Bennett e Checkel (2015), o analista de política, para explicar as causas dos efeitos da política (GOERTZ; MAHONEY, 2012), precisa apreender o pano de fundo prévio que estrutura determinada relação política.

Assim, buscou-se trazer as questões e os problemas *antecedentes* (período de 1909 – 1930) quanto à gênese da educação profissional federal e as suas interações com outros arranjos institucionais. O esforço primeiro foi rastrear as origens da formulação das regras formais e informais da educação profissional em parte do período da Primeira República, sendo de 1909 até 1930, as coalizões e interesses que se formaram. A data inicial é marcada pela criação das Escolas de Aprendizes Artífices (EAA) que é a gênese dos atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Esse período é marcado também pelo processo de industrialização do país, ainda bastante incipiente, bem como pelo início da formação da elite capitalista industrial (DINIZ, 1978; FONSECA, 1986; CUNHA, 2000b).

O *primeiro período* compreende 1930 a 1945, em que surgiu uma nova instituição de interesse. Analisou-se o ordenamento institucional que começou a ser implementado a partir dos anos de 1930. Destaca-se que no período de 1930 a 1945 pode ser considerada como a fase inicial do processo de industrialização, quando se dá a transição da sociedade agroexportadora para um tipo de sociedade de base industrial. É uma fase crucial para a implantação do capitalismo industrial, quando a elite dominante desempenhou importante papel nas instituições políticas e econômicas (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; FONSECA, 1986; CUNHA, 2005a; WEINSTEIN, 2000; COLISTETE, 2001; OLIVEIRA, 2002; MANFREDI, 2016). Sabe-se que neste período a elite industrial teve uma atuação protagonista em várias políticas exercendo forte poder de coalizão com o Estado (DINIZ, 1978). Assim, buscou-se rastrear e identificar como ocorreu o processo de influência dos industriais na política de educação profissional no Brasil.

Já o *segundo período* abrange de 1946 a 1964. Além de abarcar o período pós-segunda mundial, estava em evidência o modelo nacional desenvolvimentista com base na

industrialização que, em tese, necessitava de formação da força de trabalho para tentar atender às novas demandas do processo de inovação e da divisão do trabalho (DINIZ; BOSCHI, 1978; FONSECA, 1986; CUNHA, 2005bc; OLIVEIRA, 2002; MANFREDI, 2016). Buscou-se identificar os desdobramentos dos períodos – ou episódios – anteriores.

Por sua vez, o terceiro período abrange 1964 a 1985. O período do governo autoritário conduzido pelos militares – 1964 até 1985 – representou uma ruptura com a democracia nacional. As mudanças institucionais ocorridas nesse tempo reverberaram também nas políticas de educação profissional. Nos anos de 1970, ainda estava bastante presente a modernização conservadora do país (DINIZ e BOSCHI, 1978) vinda dos outros contextos. Apesar do ator político industrial – ou a elite industrial – se destacar pela sua “incapacidade de ser hegemônica” (DINIZ e BOSCHI, 1978, p. 154) não quer dizer que tenha “um excessivo grau de passividade nas suas formas de atuação política” (DINIZ e BOSCHI, 1978, p. 154). Com isso, sob o regime antidemocrático ocorreram mudanças na educação profissional, constringendo as escolas a desempenharem um papel ideológico distante da educação geral e humanista (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; DINIZ e BOSCHI, 1991; CUNHA, 2005bc).

Por fim, traz-se o *quarto período* (1986 – 2008). Este contexto é marcado pelo início do processo de redemocratização no país. Houve uma redefinição do papel do Estado e as políticas de educação profissional foram inseridas pela primeira vez na Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei nº 9.394/96). O governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu profundas mudanças institucionais na educação profissional, seguindo orientações do processo de liberalização e globalização (CUNHA, 2005c; BOSCHI, 2011; MANFREDI, 2016). Ainda no período de redemocratização, foi a primeira vez que assumiu um governo com maior vertente progressista com forte discurso de inclusão e igualdade social (DINIZ e BOSCHI, 2011). O Estado voltou a ser o protagonista para o desenvolvimento e mudanças importantes do ponto de vista da economia política (BOSCHI, 2011). Isso, em lugar das fracassadas políticas neoliberais que marcaram as últimas décadas do século XX, quando a firma tinha destaque nas políticas públicas e também nos estudos de análise política (BOSCHI, 2011; HALL; SOSKICE, 2001; SCHNEIDER, 2009 e 2013). O Estado passou a ter maior evidência na “adoção de políticas sociais de inclusão e de redução de desigualdade” (BOSCHI, 2011, p. 9). A educação profissional é uma das políticas sociais que tiveram fortes investimentos que promoveu uma grande expansão, sendo chamada de “uma nova institucionalidade” (ELIEZER, 2018).

Conforme apontado por Boschi (2011), o Estado quando é ator focal na formulação de políticas públicas “significa entender que ele se constitui como fator de ruptura das possíveis

complementaridades negativas, derivadas das trajetórias mais centradas no mercado, que predominaram até as crises finais do século XX” (BOSCHI, 2011, p. 11). Ainda em Boschi (2011), a presença do Estado tende a tornar possível o estabelecimento de complementaridades a partir de financiamento público, de “programas de inovação tecnológica e programas sociais com impacto sobre a qualificação de complementaridades” (DINIZ; BOSCHI, 2011, p. 25), agregando o papel da dimensão regional a qual pode gerar novas complementaridades entre os atores locais.

A partir da periodização, passou-se para a análise da política de educação profissional brasileira rastreando e examinando como os atores, os contextos, a trajetória e as instituições (variáveis independentes) inseridas na dimensão temporal, influenciaram nos caminhos pregressos num horizonte mais amplo da política. O processo de tomada de decisões influenciou na trajetória da institucionalização – ou mudanças institucionais – (variável dependente) quanto à presença da educação geral ou específica nas instituições de educação profissional, trazendo constrangimento e reações dos atores quanto ao cumprimento (*compliance*) das regras.

3.6.3 Coleta de dados

A coleta de dados transcorreu por meio da combinação de fontes primárias e secundárias para termos melhor visão do mundo real da política (GERRING, 2011; 2019) da educação profissional. Inicialmente, buscou-se mapear as fontes primárias – pesquisa documental – para tanto, foram consultados os arquivos da Câmara Federal, onde se consegue pesquisar vários dossiês e arquivos que são a gênese de várias normas e regras. Além disso, foi possível identificar a ação dos atores investigados – sindicatos, empresários, Estado, atores da educação profissional público e privado – quanto à defesa dos seus interesses nas disputas e conflitos da educação profissional. Com isso, pôde-se rastrear as evidências e identificar os mecanismos causais que estavam presentes nos vários contextos. Também, buscou-se documentos que tratam da criação do SENAI, dos presidentes da república, dos parlamentares e outros nos arquivados no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV), por meio de pesquisa eletrônica.

Ainda, nas fontes primárias realizou-se entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados 9 (nove) atores-chave, entre 2019 e 2020 (QUADRO 08). Dentre estes, cinco professores que atuam ou atuaram na educação profissional, que são oriundos das antigas Escolas Técnicas Federais (ETF), das Escolas Agrotécnicas Federais e dos CEFET. Alguns

desses professores foram discentes e tornaram-se docentes das escolas. Além disso, esses atores participaram diretamente de várias mudanças ocorridas na educação profissional brasileira, ao longo do tempo. Identificou-se pela “técnica da bola de neve” (*snowballing technique*) que o professor Getúlio Marques é considerado pelos demais entrevistados um ator-chave bastante importante nos processos de mudanças. Entretanto, não foi possível realizar a entrevista por falta de agenda do professor. Para suprir isso, buscou-se documentos que foram produzidos pelo professor, como palestras no Congresso Nacional, documentos da SETEC/MEC que expressam o seu posicionamento quanto à política de educação profissional. O professor Getúlio além de longa carreira como docente na educação profissional, ocupou cargos importantes na SETEC/MEC no governo de 2003 até 2010.

Também, foram entrevistados três ex-servidores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), uma técnica de assuntos educacionais (TAE) e um representante da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial como representante do setor privado.

Para a seleção dos atores-chave entrevistados seguiu-se o seguinte critério: profissionais que tenham atuado diretamente na política de educação profissional no período de redemocratização do país. Todos os docentes entrevistados da Rede Federal de Educação Profissional atenderam o critério estabelecido. Os técnicos consultados participaram da formulação da política no período de 2003 até 2014. As entrevistas foram conduzidas em concordância com o *design* da pesquisa proposto e os objetivos propostos. Buscou-se abordar: - evidências na construção de coalizões de atores e os seus interesses no processo de formulação das políticas públicas; - elucidar a trajetória das instituições ao longo do tempo; - identificar as mudanças institucionais ocorridas e os mecanismos subjacentes a elas; - compreender os processos de institucionalização no período investigado.

QUADRO 08 – Atores chave entrevistados

| |
|---|
| 1 - <u>Aléssio Trindade de Barros</u> : Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal da Paraíba (IFPB). Ocupou o cargo de reitor pró tempore do Instituto Federal de Brasília (IFB) em 2010. Foi Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal de Institutos 2010 a 2014. Secretário de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC). Período de 2014 a 2016. |
| 2 - <u>Alexandre Martins Vidor</u> : Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal da Paraíba (IFRS). Ocupou o cargo na SETEC/MEC de Diretor adjunto de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e também de Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão da Rede Federal, quando da expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Período de 2007 a 2011. |
| 3 - <u>Caetana Juracy Rezende Silva</u> : Técnica de Assuntos Educacionais (TAE). Coordenadora Geral de Política de Expansão da Rede Federal. Período de 2005 a 2011. |
| 4 - <u>Eliezer Moreira Pacheco</u> : professor aposentado da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Secretário de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC). Período de 2005 a 2012. |
| 5 - <u>Gleisson Cardoso Rubin</u> : Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador-geral de supervisão da Rede Federal de Educação Tecnológica. Período de 2005 a 2012. |
| 6 - <u>José Luís Gordon</u> . Assessor do Ministro Aloísio Mercadante. Período 2013 a 2015. Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII). Organização Social (OS) Vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação - Diretor de Planejamento da Embrapii. |
| 7 - <u>Luiz Augusto Caldas Pereira</u> : Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal Fluminense (IFF). Diretor de Políticas da Rede Federal de Educação Tecnológica. Período 2008 a 2011. |
| 8 - <u>Nilton Nélio Cometti</u> : Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). Atuou como Coordenador Geral de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, na SETEC/MEC de 2013 a 2016. Atualmente é Diretor-Geral do Campus Planaltina. Transferido para o IFB |
| 9 - <u>Wilson Conciani</u> : Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico (EBTT), do Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT). Reitor do Instituto Federal de Brasília (IFB), no período de 2010 até 2018. Transferido para o IFB. |

Fonte: elaboração própria

É importante ressaltar que a utilização de instrumento de coleta de dados semiestruturado (APÊNDICE B) possibilitou a descoberta para além das perguntas formuladas. O instrumento de coleta foi elaborado para entrevista de 45 a 60 minutos. Entretanto, as entrevistas extrapolaram o tempo, tendo em vista que os respondentes se sentiram à vontade

para trazer dados relevantes das suas vidas e experiências na educação profissional. Contabilizou-se 720 minutos de gravação, que foram transcritos para documento de texto.

Cumprir informar que as entrevistas foram realizadas de maneira presencial ou por telefone. Todas elas foram gravadas e depois realizou-se o processo de degravação *ipsis litteris* dos conteúdos para serem analisados posteriormente. Os entrevistados, de forma presencial, assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C); já nas entrevistas realizadas por telefone, o Termo foi lido, perguntado se concordava com os dizeres e se autorizava a utilização do nome de maneira direta na tese. Todos os entrevistados concordaram com os termos e autorizaram mencionar seus nomes. Os documentos assinados estão arquivados e as gravações também.

Fontes secundárias

As fontes secundárias abrangeram consultas em livros, teses, dissertações e documentários acerca da história da educação profissional no Brasil. Dentre os vários materiais encontrados, destaca-se algumas referências que iluminaram bastante a análise da política desenvolvida na tese.

O extenso trabalho realizado por Celso Suckow da Fonseca (1986) reuniu grande parte do trabalho de formulação da política de educação profissional brasileira, no período da sua gênese, 1909 até 1986. O trabalho cuidadoso de Fonseca está estruturado em cinco volumes, com aproximadamente mil páginas, no qual ele traz as várias disputas dos atores referentes à política.

A trilogia produzida pelo professor Luiz Antônio Cunha (2005a; b; c) buscou retratar o desenvolvimento da educação profissional, desde o período escravocrata até a industrialização sob os auspícios neoliberais do final do século XX e o período de governo progressista. Suas abordagens não têm o caráter de explicar as mudanças nos vários contextos, mas o autor é uma importante referência. Além disso, como especialista no tema, tem vários outros artigos importantes que elucidam a influência do modelo alemão e americano na educação profissional brasileira.

O trabalho da historiadora Barbara Weinstein (2000) retratou a “(re)formação da classe trabalhadora no Brasil – 1920 – 1964”, em São Paulo. O seu foco é a classe trabalhadora e os vários intentos praticados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), no sentido manter o “controle social”, por meio da teoria taylorista implementada no país no início do século XX. A política de educação profissional é tema marginal para a autora.

A histografia realizada pela educadora Silvia Maria Manfredi (2016) traz as diferentes propostas dos atores sociais para a educação profissional no Brasil. O trabalho registra como os diferentes atores enxergam a educação profissional, sendo: sindicatos, governo e indústria. A autora buscou registrar os interesses de cada grupo quanto à educação profissional.

A tese de Marco Antônio de Oliveira (2002) traz referências importantes acerca da política trabalhista no Brasil. O autor analisou a formação dos sindicatos no país do governo Vargas até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

3.7 Análise dos dados

Conforme apresentado anteriormente, o rastreamento de processo – *process tracing* – tem como princípio a descrição cuidadosa dos processos (MAHONEY, 2011). Este método de investigação qualitativa tem como finalidade peculiar as trajetórias de mudança e a causalidade, descrevendo-as de maneira detalhada. Desse modo, o rastreamento de processo dedica especial atenção às sequências das variáveis independentes e dependentes, ao longo do tempo, o que ajuda a explicar os fenômenos em cada período analisado.

3.7.1 Análise de conteúdo

A análise de conteúdo aplicada seguiu o esquema analítico da pesquisa (X M Y) apresentado na Figura 03. Para o desenvolvimento das análises, utilizou-se a análise de conteúdo indicada por Bardin (2016). Desse modo, foram organizadas e executadas as fases de: a pré-análise, a análise do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Nos ensinamentos de Bardin (2016) não há fronteiras claras e nítidas sobre essas fases da análise de conteúdo, mas é um processo dinâmico de ir e vir nas várias etapas.

Assim, seguiu-se o seguinte desenvolvimento dos trabalhos: a) organização da análise; b) codificação; e c) tratamento dos resultados. Inicialmente, realizou-se uma ampla leitura de um vasto material encontrado (documentos, livros, teses, dissertações, documentários) com a finalidade de selecionar o *corpus* da pesquisa – ou conjunto de documentos a serem analisados –, tendo como referência as regras de exaustividade; representatividade; homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2016).

3.7.2 A construção dos códigos de análise

Na sequência, providenciou-se a elaboração dos códigos de análise. O processo de codificação dos materiais buscou estabelecer um código que ajudasse a identificar o elemento da amostra recortada, que são elementos de marcação para permitir extrair das formulações das políticas os interesses e coalizões dos atores, principalmente, das elites dominantes. Nesta etapa, utilizou-se a unidade de registro por “tema”, que consiste em descobrir de maneira central os núcleos de sentido do que se está comunicando e que tem algum significado para o objeto de pesquisa, que nesta pesquisa são as coalizões e interesses dos atores que conduziram às mudanças institucionais. A análise temática tem como finalidade investigar as motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências e outros (BARDIN, 2016).

É importante destacar que a busca por tema teve como guia as variáveis independentes e dependentes, conforme apresentado no Quadro 09. Desse modo, na perspectiva da teoria da economia política – VoC (HALL; SOSKICE, 2001), as habilidades concebidas – ou educação profissional – como ativos são divididas nas categorias de: *geral* = alta no sentido de acadêmico = ampla = portátil e *específica* = baixa no sentido de não acadêmica = estreita = ocupacional não portátil. Entretanto, conforme já mostrado anteriormente, Streeck (2011) entende que a análise precisa ser política e não apenas econômica. Nesse sentido, Streeck explica que as habilidades gerais nem sempre precisam ser altas, e as altas habilidades nem sempre são amplas ou portáteis; as habilidades específicas não são necessariamente baixas, e as baixas habilidades nem sempre são não portáteis.

QUADRO 09 – Matriz analítica das variáveis independentes e dependentes

| V. Independente V. Dependente | Atores | Instituições | Contexto | Trajectoria |
|---|--------|--------------|----------|-------------|
| Interesses acerca da educação geral e específica | | | | |

Fonte: Elaboração própria

Conforme apresentado no Capítulo 2, a variedade de capitalismo (VoC) estabelecida na América Latina, logo no Brasil, tem características de privilegiar as elites dominantes no processo de tomada de decisões e na formulação das políticas públicas (SCHNEIDER, 2013; DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1991). Dessa maneira, a matriz analítica (Quadro 09) ajuda a explicar como foi a atuação dos grupos dominantes na formulação das políticas, bem como a participação dos grupos que tiveram menor poder de veto nas disputas. Também, permite comparar as mudanças ocorridas entre os contextos analisados nesta pesquisa.

Ainda com base no modelo de investigação da mudança institucional na educação profissional (FIGURA 03), é necessário identificar os mecanismos causais que estavam presentes nas mudanças institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010), ocorridas ao longo do tempo, tendo os contextos como balizador para explicarmos os mecanismos causais que estavam em ação. A partir do código de análise das variáveis formulou-se o Quadro 10, que são os códigos para analisar a mudança institucional e o mecanismo causal que estava presente em cada contexto.

QUADRO 10: Código de análise da mudança institucional gradual

| ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO – Código de Análise | CATEGORIAS | DESCRITORES |
|--|---|---|
| Características do Contexto Político | Fortes possibilidades de veto | Coalizões e interesses dos atores na política de EP. Quem são os atores com poder de veto. Quem controla a agenda legislativa. |
| | Fracas possibilidades de veto | Os atores são coletivos ou individuais. Pontos de veto em disputa. |
| Características das Instituições | Baixo Nível de discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | Regras, práticas e narrativas. Ambiguidade das regras; A maneira que as regras foram implementadas na prática (STREECK e THELEN, 2005). |
| | Alto Nível de Discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | Narrativas históricas das instituições. |
| Tipo de Agente de Mudanças | Insurgentes | Buscam eliminar as instituições |
| | Simbiontes parasitários | Preservam as instituições |
| | Subversivos | Promovem a substituição sutil das instituições |

| | | |
|---|--------------|--|
| | Oportunistas | Preferências ambíguas acerca da manutenção das instituições |
| Tipo de Mudança Institucional (Mecanismos causais) | Deslocamento | A ação dos atores “perdedores” em antigas instituições introduz as novas regras. Se não há resistência, a mudança ocorre. |
| | Camadas | Os “perdedores” não conseguem introduzir uma nova instituição. |
| | Deriva | Negligência em aceitar as mudanças de contexto: falha em adaptar a regra para que esta mantenha o impacto em um ambiente que muda. |
| | Conversão | Há uma exploração do espaço criado pela ambiguidade. |

Fonte: Elaboração própria – Streeck e Thelen (2005); Mahoney e Thelen (2010); Miranda Gomes (2013)

3.7.3 Inferências da análise de conteúdo

A partir da construção da periodização, da linha do tempo, das categorias e códigos de análise, iniciou-se o trabalho empírico desta pesquisa, tendo como orientação: a questão de pesquisa a ser respondida, a teoria que faz um movimento de mão dupla de processo dedutivo e indutivo (FALLETI, 2016), os dados e o uso dos dados que revelam as inferências causais acerca da política pública de educação profissional. A análise é nacional longitudinal, que explora e examina como os atores, os contextos, a trajetória e as instituições (variáveis independentes) inseridas na dimensão temporal para se compreender as trajetórias da política. As tomadas de decisões ajudam nas explicações das mudanças institucionais (variável dependente), as reações dos atores quanto ao cumprimento (*compliance*) das regras.

3.8 Transparência e replicabilidade

Este tópico tem a finalidade de esclarecer no que se refere à transparência e replicabilidade da pesquisa empírica desenvolvida. A análise foi desenvolvida a partir de apontamentos da interação entre a teoria e as evidências encontradas, que caracterizam a pesquisa de estudo de caso (GERRING, 2019). Para isso, utilizou-se o protocolo geral indicado por Gerring (GERRING, 2019, p. 247)

- 1) *Teoria* – a teoria utilizada é causal. Portanto, buscou-se evidenciar as mudanças ocorridas em X e seus efeitos antecipados em Y, o principal mecanismo causal suspeito (M) é poder e os conflitos gerados na sua disputa. Assim, se há alterações no equilíbrio de poder nas variáveis independentes – atores, instituições, contexto e trajetória – então, ocorrerá possíveis mudanças institucionais que afetarão o comportamento dos atores que atuam na política de educação profissional. E isso pode significar mudanças na educação geral e específica (THELEN, 2004).
- 2) *Seleção de caso* – a seleção do caso, a política de educação profissional, ocorreu por meio do conhecimento prévio acerca das interações – ou complementaridade – (HALL; SOSKICE, 2001) tidas como pouco existentes entre os vários arranjos institucionais (SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020). Desse modo, constatou-se que há um entendimento de baixo nível de complementaridade entre instituições – empregadores, sindicatos e empregados – e a educação profissional. Todavia, a literatura pouco esclareceu o porquê da existência desse fenômeno no Brasil. Por isso, escolheu-se investigar a política de educação profissional, como foco no estudo do caso dos atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF).
- 3) *Reunião das evidências* – o grande conflito que existe na política de educação profissional passa pela questão do conteúdo a ser ministrado para formação profissional das pessoas. E isso está vinculado historicamente à educação profissional (STREECK, 2011), e nos estudos de economia política (HALL; SOSKICE, 2001, THELEN, 2004) às questões da educação geral e específica. A primeira, está ligado aos conhecimentos das disciplinas propedêuticas¹⁸, que são as bases para a formação profissional. Já a educação específica é voltada para os conhecimentos práticos de determinada habilidade (STREECK, 2011). Em um ciclo profissional individualizado com viés de educação específica, os conhecimentos do primeiro não estarão – ou serão inexistentes – na formação profissional. Portanto, essas duas dimensões da educação profissional são o ponto central de disputa entre os atores que possuem interesses na política pública analisada e isso, orientou a pesquisa na busca de evidências que revelam essas disputas no processo de formulação e tomada de decisão.
- 4) *Armazenamento* – quanto à perspectiva da identificação das evidências encontradas intracaso para o trabalho arquivado, foram adotados os critérios que seguem. Nesse segmento, os documentos do CPDOC/FGV não possuem a opção de *download*, o que

¹⁸ Português, Matemática, Filosofia, Sociologia, entre outras

não permite a armazenagem em locais específicos. Para sanar isso e garantir a replicabilidade da pesquisa, utilizou-se a ferramenta de “notas de rodapé” com a indicação do *hiperlink* (GERRING, 2019, p 247). Informa-se, também, que os documentos do CPDOC/FGV podem ser solicitados por e-mail, mas há custos para isso. Muitos dos documentos analisados da Câmara Federal e do Senado Federal não estão disponíveis para o *download*, para se obter o acesso é necessário solicitar por meio da lei de acesso a informação os arquivos que se deseja consultar. Do mesmo modo, foi indicado através de notas de rodapé os dados analisados vindos do Congresso Nacional. Quanto aos documentos de transcrição literal das entrevistas realizadas, estão arquivadas com o investigador, juntamente com os Termos de Livre Consentimento Esclarecido.

- 5) *Análise* – para a replicação da análise desenvolvida nesta tese, indica-se observar a linha do tempo que está no Apêndice A para identificar cada contexto e as instituições que estavam sendo disputadas em cada momento. No texto dos capítulos das análises – 4 a 8 – é possível identificar a dinâmica dos exames realizados nos processos de tomada de decisão quanto à educação profissional do país.
- 6) *Sequência* – foi utilizada a sequência de Bardin (2016).

Capítulo 4 – ANTECEDENTES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Este capítulo apresenta os antecedentes do subsistema de educação profissional federal brasileiro. A gênese dessa educação está situada na Primeira República, que parece ter sido mais uma ação de continuidade do governo central, do que uma ruptura com o que já existia no país. Com base na consulta em documentos e na literatura, pode-se considerar que o processo de criação foi conduzido muito pela lógica das elites dominantes, que manteve os padrões existentes e pouco modernizou quanto à evolução técnica e tecnológica que estavam presentes em países de economia avançada (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005b).

A inovação legislativa na política de educação profissional, presente nas três décadas iniciais do século XX, estruturou a primeira política pública nacional de educação profissional, sob o contexto de governos conservadores, mantidos pelas elites dominantes da oligarquia rural agroexportadora, assim como pelos militares que estiveram no poder boa parte da Primeira República. Isso refletiu na criação das Escolas de Aprendiz Artífices (EAA), criadas pelo Decreto nº 7.566, em 23 de setembro de 1909, que é considerado o marco inicial da educação profissional federal no país.

Este capítulo começa a rastrear os processos pelos quais o subsistema evoluiu posteriormente para o que é hoje, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Para alguns autores (Capítulo 1), as políticas de educação profissional fracassaram ao longo do tempo em interagir com outras instituições, mas pouco explicaram como essas instituições evoluíram sob os aspectos dos interesses dos grupos dominantes e suas coalizões.

Assim, é importante relembrar a hipótese central desta tese. Entende-se que as clivagens políticas, as condições de mercado e a distribuição de poder em momentos cruciais da história tiveram peso na formulação da política de educação profissional. Argumenta-se que se há fracassos na educação profissional, muito se deve a atuação das classes dominantes em momentos importantes no processo de institucionalização da política, que colocaram os seus interesses na formulação das políticas (STREECK, 2011; PIERSON, 2016).

Nesse sentido, o ponto de partida foi a criação das EAA, em 1909. Naquele contexto os movimentos sindicais de trabalhadores estavam em processo de formação, a vinda de estrangeiros para o país, principalmente da Europa, provocou o início de algum movimento de trabalhadores (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005b). O crescimento da população urbana e a exploração abusiva de empregados criaram as condições necessárias aos trabalhadores para reivindicarem direitos trabalhistas junto aos empregadores e ao Estado. Por outro lado, parte

dos empregadores ainda tinham a ideologia “dos donos do poder” para fazer valer seus interesses, além do mais a mão de obra estava em abundância nas cidades devido à migração de estrangeiros e dos trabalhadores rurais para as cidades¹⁹ (FAORO, 2001; OLIVEIRA, 2002; CUNHA, 2005b). As forças políticas conservadoras buscavam se fortalecer diante de grupos de trabalhadores que estavam se estabelecendo e tinham pouca tradição nas lutas de classes, mas já faziam movimentos grevistas que preocupavam os empregadores (OLIVEIRA, 2002).

4.1 A influência da economia escravocrata na evolução da EP

Antes de adentrarmos especificamente no período da gênese dos atuais IF, aborda-se alguns pontos históricos acerca das origens da EP, que são essenciais para o entendimento e explicação dos mecanismos causais presentes nos vários contextos (MAHONEY; THELEN, 2010) investigados e apresentados no próximo capítulo. Para isso, traz-se algumas características acerca das guildas e corporações de ofícios constituídas em alguns países da Europa.

A EP tem forte tradição nos países anglo-saxões. Ligada às corporações de ofício e às guildas, ela era desenvolvida no processo produtivo artesanal pelas corporações de ofício e as guildas eram a forma de organização que protegiam os artesãos e promoviam o domínio da produção (POLANYI, 2000; THELEN, 1991, 2004; GAMA, 1994). Entretanto, no século XVIII com o advento da revolução industrial, inicia-se a era da decadência do sistema corporativo artesanal, sob o domínio das guildas (POLANYI, 2000; GAMA, 1994; THELEN, 2004).

O início do modelo mercantilistas/capitalista de produção e comércio de mercadorias determinou novos modos de fabricação, de tal maneira, que as corporações de ofício passaram a perder sua relevância e importância quanto ao processo de manufatura. Inicia-se, assim, o processo embrionário da criação das fábricas e aos poucos o processo produtivo das corporações de ofício passa a ser executado em fábricas e a comercialização dos produtos toma outra dinâmica, não mais sob o domínio das guildas. Desse modo, países que tinham suas estruturas baseadas nas corporações de ofício e nas guildas começaram processos de mudanças estruturais, de tal maneira que tornavam as operações dos artífices artesãos mais restritas até sua decadência.

¹⁹ Principalmente das regiões sudeste e sul.

Conforme assinalado por Polanyi (2000), o sistema de guildas estava inserido na organização geral das sociedades na idade média. “As relações de aprendizado entre o mestre, o jornaleiro e o aprendiz; as condições do artesanato eram regulamentadas pelo costume e pelas regras da guilda e da cidade” (POLANYI, 2000, p. 91). O mestre artesão era o responsável por treinar – ou passar seus conhecimentos – ao jornaleiro e aprendiz, esse processo durava em média sete anos. Além disso, os mestres mantinham os jovens aprendizes sob sua tutela e eram poucos os que eram escolhidos para o treinamento em suas oficinas.

As guildas estavam estruturadas para manter a organização econômica e social das cidades, com a finalidade de proteger e promover os interesses das associações de profissionais locais. Tais privilégios feudais, das guildas artesanais, começaram a sofrer processos de mudanças institucionais dois a três séculos mais tarde (POLANYI, 2000). Na Inglaterra, o *Statute of Artificers* (Estatuto dos Artífices – 1563) foi revogado entre 1813 e 1814 e a *Poor Law* (Lei dos Pobres - 1601), em 1834. A entrada do sistema mercantil unificou as condições de produção, por meio de estatutos, como na Inglaterra, ou por meio da "nacionalização" das guildas, como na França (POLANYI, 2000).

Ao que parece, houve um processo lento e contínuo de mudanças institucionais até chegar à desinstitucionalização das guildas (OLIVER, 1992). Não é objeto de análise desta tese os processos institucionais e as trajetórias das guildas, mas é importante ressaltar que o fim do sistema corporativo dos artesãos leva consigo parte do sistema de aprendizado dos jovens que ocorriam nas oficinas dos mestres (GAMA, 1994, p. 53).

Tal sistema de aprendizado estava estruturado (Estatuto dos Artífices – 1563), por meio de processo de aprendizagem prática, pela transmissão dos conhecimentos técnicos dentro das oficinas, o chamado “aprender fazendo” (GAMA, 1994). O aprendiz vinculava-se a um mestre que lhe passava as instruções do ofício e o encaminhava na sua carreira. Para ascender à condição de mestre, era necessário percorrer um longo caminho ainda, ter o aceite dos vários outros mestres – semelhante a um sindicato patronal – por meio da submissão de seus trabalhos a um exame perante as corporações ou mestres mais antigos (FONSECA, 1986; GAMA, 1994). Conforme dito anteriormente, os mestres aceitavam em suas oficinas quantos aprendizes desejassem. Além disso, tinham pouco interesse em aumentar a produção para manter o controle dos preços dos produtos.

Com o período de decadência das guildas, formaram-se os *trades-Union* (Sindicato de Profissionais) e as escolas específicas para ensino profissional. O sindicato reunia todas as profissões – artesanatos e artes, pequenos mestres –, com o propósito de promover

manifestações pacíficas, para defender seus interesses. Isto posto, foi o embrião da proposta de formação do violento *One Big Union*²⁰ (Sindicato Único) das décadas finais do século XIX e seguintes (POLANYI, 2000). Para suprir o aprendizado nas oficinas, iniciaram-se as lutas pela educação pública e por outros direitos sociais, como salário, previdência, descanso remunerado, etc. (POLANYI, 2000) e criação das escolas profissionais em vários países da Europa, bem como o treinamento profissional realizado nos sindicatos de trabalhadores.

Brasil, corporações de ofício

No período de Brasil colônia, houve tentativas de emular o modelo de produção artesanal, semelhante as guildas europeias (FONSECA, 1986). As corporações de ofícios eram constituídas de mestres, jornaleiros²¹ e aprendizes, com a finalidade de treinar os jovens aprendizes nas suas oficinas e ensinar-lhes tal ofício. Uma questão sobre as guildas é a característica de que as estruturas econômicas e sociais são substanciais para o início da educação profissional em várias nações (STREECK, 2001; 2011; THELEN, 1991, 2004; HALL; SOSKICE, 2001).

No contexto colonial, o Brasil importou a ideia das Corporações de Bandeiras de Ofício (FONSECA, 1986). Apesar disso, a metrópole Portugal parece que não tinha muito interesse na constituição e no fortalecimento da produção manufatureira local, haja vista, o comércio da colônia deveria ser realizado apenas com a metrópole. Desse modo, pouco se constituiu corporações de ofício e guildas no país. Além disso, na primeira Constituição brasileira de 1824, já no Império, as corporações de ofício foram abolidas²² (BRASIL, 1824).

Nesse segmento, boa parte do ensino profissional foi desenvolvido pelos jesuítas que recebiam recursos da coroa portuguesa para fundar colégios, relativos às missões (RIBEIRO, 2000). Os padres ficavam obrigados a formar gratuitamente sacerdotes para a catequese, mas também instruir os indígenas para desempenhar alguma profissão. Outrossim, os filhos dos colonos precisavam ser incluídos visto que os jesuítas eram os únicos educadores que, além de ter apoio da coroa portuguesa, possuíam algum conhecimento técnico para que pudesse ser ensinado aos jovens. Dessa maneira, a “educação no Brasil colônia, com os jesuítas, abrangia a educação para os mamelucos, os órfãos, os filhos dos caciques e os filhos dos colonos brancos em regime de externato” (RIBEIRO, 2000, p. 21).

²⁰ O *One Big Union* surgiu no decorrer do século XIX e início do século XX, na Inglaterra. O objetivo dos sindicalistas unir forças para cuidar dos interesses dos trabalhadores e oferecer soluções para todos os problemas trabalhistas, mesmo que de forma violenta.

²¹ A palavra jornaleiro vem do latim *diurnalis*, diário, isto é, salário pago por um dia de trabalho.

²² Art. 179, inciso XXV, da constituição de 1824.

Segundo Ribeiro (2000), a “educação profissional ocorria de maneira muito elementar diante das técnicas rudimentares de trabalho, era conseguida através do convívio, no ambiente de trabalho, quer de índios, negros ou mestiços que formavam a maioria de população colonial” (RIBEIRO, 2000, p. 24). A elite que se instalava no país recebia educação e preparação para o trabalho intelectual, a partir do modelo colonial de educação religioso católico da metrópole, inclusive muitos dos filhos da elite complementavam seus estudos na Universidade de Coimbra/Portugal. O que se destaca da escolarização colonial é a dualidade educacional, sendo escolas para a elite intelectual e de maneira muito precária algum ensino de profissões manuais que carregava bastante preconceito, visto que era executada por indígenas, escravos e pobres (FONSECA, 1986; MANACORDA, 2002). Além disso, o país tinha que acatar de maneira submissa as regras impostas pela metrópole e no âmbito interno também havia uma grande submissão da população, tendo em vista que era formada em grande parte de negros e mestiços que eram obrigados a se subordinar ao colonizador branco (RIBEIRO, 2000).

A chegada da família imperial ao Brasil em 1808, refugiando-se da invasão napoleônica em Portugal (1807), criou um aparelhamento administrativo e educacional muito com a finalidade de atender as 15.000 pessoas que se asilaram no Brasil, juntamente com a coroa portuguesa. Para atender a demanda da coroa, muitos cursos superiores foram abertos no Rio de Janeiro, sendo: Academia Real Militar (1810); curso de agricultura (1814); curso de desenho técnico (1818); Academia de Artes (1820). Em outros estados e cidades também foram abertos cursos com a “finalidade de preparar pessoal especializado na guerra, na produção de mercadorias e na prestação de serviços”. (CUNHA, 2005a, p. 69).

A destinação social dessas instituições era endereçada às classes dominantes, oligarquia e monarquia estabelecidas no país, que tinham no ensino superior uma forma de dominação do processo de produção, como também para a ocupação de cargos da burocracia estatal. O ensino secundário era ministrado em poucos estabelecimentos privados e confessionais (NAGAMINI, 1994; CUNHA, 2005b; RIBEIRO, 2000). Por outro lado, a força de trabalho manual e artesanal, que ajudou a impulsionar a economia brasileira, o acúmulo de capital por meio da produção da cana-de-açúcar e depois da indústria cafeeira, ainda era desenvolvida por escravizados (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005a; RIBEIRO, 2000).

É importante ressaltar que a coroa portuguesa proibiu o desenvolvimento de fábricas de manufaturas no Brasil, por meio do alvará de 5 de janeiro em 1785, exceto algumas produções têxtil de tecidos rústicos produzidos pelos escravos para suas vestimentas e sacarias. A siderurgia foi proibida, bem como trabalhos gráficos e outros (FONSECA, 1986). A

consequência disso: o desenvolvimento das corporações de ofício por meio dos mestres ficou bastante prejudicada, visto que não podiam exercer suas profissões para produção interna e comercializá-la, como a fundição, indústria têxtil, tipografia (FONSECA, 1986). Somente em 1812 é que foi revogado o alvará que proibiu o funcionamento das fábricas. E a abertura dos portos para comercializar com outras nações ocorreu em 1808.

Portanto, o desenvolvimento econômico mantido no Brasil pelo império e a oligarquia local estava voltado para produzir riquezas por meio da exploração agrária e a utilização da mão de obra barata escrava. Nesse cenário, a formação do operariado brasileiro ficou atrofiada, tornando-a inexistente na segunda metade do século XIX (CUNHA, 2005a). Mesmo porque, a metrópole cuidou para que a necessidade de mão de obra não fosse essencial quando fez o “Pacto Colonial” e houve a proibição de abertura de fábricas em 1785; ou seja, não eram necessárias habilidades técnicas de qualidade, tendo em vista que não tinham indústrias para isso.

Desse modo, os trabalhos manuais e artesanais eram desenvolvidos pelos escravizados para atender as demandas locais. Por outro lado, os homens livres desenvolveram aversão e preconceito pelos trabalhos manuais e artesanais, visto que esse tipo de trabalho era executado pelos escravizados e pobres (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005a). Isso ajudou a formar a divisão do trabalho e a consolidar a diferenciação social brasileira. As elites – agrária, militar, monarquia, burocrática – cuidavam da economia e dos interesses comerciais e estatais, enquanto os escravizados, pessoas sem posses e posição social faziam os trabalhos considerados de pouca relevância.

Destarte, para análise da política de educação profissional no Brasil parece que não se pode subestimar passagens importantes que ocorreram no período colonial e do império. O desprezo pelo trabalho manual e artesanal é uma característica da divisão do trabalho desenvolvida no Brasil desde quando colônia. Esse processo ajudou na institucionalização da hierarquia social carregada de preconceito e descaso com o trabalho manual e artesanal, o que refletiu na educação profissional do país de maneira geral ao longo do tempo (FAORO, 2001; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005a). Além disso, a industrialização tardia do país (DINIZ, 1978) retardou a preocupação estatal e empresarial em constituir escolas profissionais para formar pessoas para “ocupar postos de trabalho” nos primórdios do processo da industrialização no país.

Em comparação com países europeus, por exemplo a Alemanha, os trabalhos manuais e artesanais eram respeitados socialmente e se organizavam na forma de guilda, conforme já

mencionado. Mesmo com termino das guildas, os trabalhadores conseguiram se organizar e terem força na disputa política nas mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo (STREECK, 2011; THELEN, 1991, 2004). É importante ressaltar que, no final do século XIX e início do século XX, enquanto no Brasil desprezava esse tipo de trabalho e as pessoas que o desenvolvia, o sistema produtivo manufatureiro alemão, por exemplo, dependia diretamente dessa força de trabalho e da formação das “habilidades vocacionais” – nesta tese denominada de educação profissional. Estas necessárias para o desenvolvimento produtivo das fábricas que estavam em franco processo de mudanças tecnológicas, principalmente pela adoção da energia elétrica (THELEN, 1991).

No final do século XIX duas grandes mudanças institucionais ocorreram no Brasil, provocando várias iniciativas estatais para a adaptação às novas exigências de entrada na modernidade (GIDDENS, 1991), mesmo que tardiamente. Ressalta-se que o movimento de abolição da escravidão, efetivado em 1888, obrigou o Estado e as elites locais a se adequarem quanto às suas produções por meio de força de trabalho assalariada²³, o que não quer dizer que o preconceito e as ideologias escravocratas das elites brasileira tinham acabado (FAORO, 2001). Além disso, com a Proclamação da República, realizada em 1889, por meio da elite dominante do país – militares, oligarquia rural e outros grupos poderosos –, era necessário construir as estruturas públicas para atender as novas demandas estatais da formação do Estado republicano, a fim de regular as relações trabalhistas, a educação dos jovens, proteções sociais, etc. (CUNHA, 2005a).

Há de se pensar o porquê de uma grande quantidade de pessoas negras libertas, deixaram de ser consideradas como potencial força de trabalho a ser capacitada formalmente. Filice (2010) explica que a população negra não era vista e nem tratada como cidadã, ainda havia a tese da mestiçagem e a teoria do branqueamento que tinha como ideia a inferioridade de negros, indígenas e a aposta de trazerem europeus brancos para miscigenar a população, tornando-a mais branca e evoluída. Logo, a educação não era prioridade para os mais de setecentos mil negros libertos em 1888, e isso se estendeu por décadas, resignificado até o presente.

Em resumo, o tratamento desprezível (aviltante) dispensado ao trabalho manual é uma característica da hierarquia social e da divisão do trabalho brasileira. Este comportamento foi mantido pelas elites nacionais desde o Brasil Colônia e Império, sendo ocupação destinada aos escravos e depois aos “desvalidos da fortuna de qualquer sorte” (BRASIL, 1909), conforme será mostrado no próximo capítulo.

²³ Inclusive foi cogitado trazer dois milhões de chineses para constituir a classe operária (CUNHA, 2005a).

Nesse sentido, a atividade manual era desqualificada pelo trabalhador livre, sendo imposta após a abolição da escravatura às pessoas que não tinham condições de oferecer resistência (CUNHA, 2005a). Essa foi a ideologia, inclusive partidária, que proliferou nas instituições de educação profissional na Primeira República (CUNHA, 2005a). Nessas condições, tanto no contexto do Brasil Colônia quanto no Império, foram criadas poucas condições – ou nenhuma – para o avanço de coalizão entre o capital e trabalho, muito menos conflitos e mudanças (STREECK, 2009) que envolvesse questões sobre a educação profissional (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005a; MAGALHÃES, 2020).

Conforme abordado por Streeck (2011), o trabalho artesanal das guildas nos países anglo-americanos é considerado o princípio da educação específica. Assim, no caso do Brasil, a partir das questões políticas, distribuição de poder e ideológicas que marcam a trajetória do país nos períodos colonial e império, esse tipo de educação foi considerada de maneira contrária aos países hoje considerados de economia avançada. Essa é uma evidência (GERRING, 2019) importante pois terá impacto nos outros contextos investigados.

4.2 Movimento dos trabalhadores e a educação profissional

A formação dos movimentos sindicais nacionais ocorreu de maneira bastante incipiente na Primeira República (OLIVEIRA, 2002; RUY; GOMES, 2019). Movimentos grevistas isolados já vinham ocorrendo desde o final do século XIX e nas primeiras décadas do XX. O movimento dos trabalhadores rurais rumo as cidades, o processo de imigração de estrangeiros vindos principalmente de países europeus e a demanda de trabalhadores pelas indústrias nascentes no país deram as condições iniciais para novas experiências de luta, de associativismo operário que apenas começavam a manifestar seus interesses e que iriam enfrentar uma dura repressão nas próximas décadas (OLIVEIRA, 2002, p. 19).

O Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907, possibilitou que os trabalhadores se organizassem em sindicatos. Dentre as várias finalidades, tinha por fim promover o estudo, ou seja, permitia que essas corporações pudessem promover a formação profissional para seus associados.

O contexto do país favorecia o início da expansão das atividades urbano-industriais e o aparecimento de associações operárias (OLIVEIRA, 2002, p. 25). A norma criada em 1907 permitia a criação de associações de trabalhadores, concedeu alguma autonomia aos sindicatos nascentes, tendo em vista que podiam fundá-los sem a autorização governamental, bastava

registrar no “cartório do registro de hytotecas do districto respectivo” (BRASIL, 1907). É importante salientar que os sindicatos de trabalhadores²⁴ surgentes nas duas primeiras décadas do século XX, mesmo com suas fragilidades organizativas, baixa representatividade e descontinuidade (OLIVEIRA, 2002, p. 19) conseguiram desenvolver algum tipo de projeto de aprendizagem para seus associados (MANFREDI, 1996, 2016). Tendo um viés mais social e com o propósito de atuar em pequena escala para atender os trabalhadores rurais e urbanos, foram desenvolvidas ações que pretendiam capacitar com alguma habilidade e treinamentos seus associados por meio da educação profissional, com propósitos diferentes das ações promovidas pelos projetos estatais e eclesiásticos (MANFREDI, 2016, p. 68).

Conforme salientado por Manfredi (1996, 2016), a educação profissional sindical conseguiu ter maior destaque no período e promoções de ações no período de 1902 a 1920. Manfredi explica que o movimento da EP no âmbito dos sindicatos surge em decorrência da concepção educativa dos grupos anarcossindicalistas que estavam no processo de formação no país, com perspectivas de resistência e oposição aos outros projetos. Para os anarquistas, a educação era um meio de conscientização e formação dos trabalhadores no sentido de aprenderem “novas mentalidades e ideias revolucionárias” (MANFREDI, 2016, p. 68; OLIVEIRA, 2002). Ao mesmo tempo que traziam as questões ideológicas sociais dos trabalhadores, também promoviam cursos de treinamento para seus associados²⁵.

Com base nas evidências encontradas, pode-se entender que o período da Primeira República teve “grandes transformações e movimentação social, que oportunizaram aos trabalhadores poderem pensar na concepção de educação profissional” (MANFREDI, 2016, p. 70). Entretanto, esse período foi marcado por grandes manifestações sociais de insatisfação com os rumos que a república estava tomando, sob a batuta das oligarquias cafeeiras, famílias tradicionais, política café com leite e o capitalismo crescente no país. A Revolta do Forte de Copacabana, realizada em fevereiro de 1922, foi um dos movimentos, o qual tenentes e capitães do exército brasileiro estavam insatisfeitos com os rumos do sistema político que as oligarquias estavam impondo ao país. A Semana de Arte Moderna, também realizada em 1922, na cidade de São Paulo, representou uma tentativa de ruptura com o passado do país, por meio da linguagem artística e cultural.

²⁴ Manfredi (2016) chama atenção que na época os sindicatos eram chamados de “união de trabalhadores”.

²⁵ Os sindicatos ofereciam cursos de corte e costura ministrado pela União dos Alfaiates; curso de novas técnicas oferecido pela União dos Trabalhadores Gráficos; curso de contabilidade ministrado pela Associação dos Funcionários de Bancos do Estado de São Paulo, dentre outros (MANFREDI, 2016, p. 69). Eram cursos relativamente simples, sem muita exigência técnica, ministrados pelos próprios associados, ou seja, aprender no “chão de fábrica”. Por outro lado, as mudanças tecnológicas estavam ocorrendo já com alguma velocidade o que exigia dos sindicatos maior adequação dos seus treinamentos para acompanhar tais mudanças.

Desse modo, o que se nota é que durante a Primeira República havia grupos que estavam em processo de formação que começavam a despertar algum interesse na educação profissional. Os sindicatos de trabalhadores que iniciaram a capacitação profissional de seus sindicalizados, para a formação de seus associados tanto para treinamento quanto para formação política. Também, o Estado iniciará ações de políticas sociais para atender jovens sem acesso a algum tipo de formação, mas, além de ser escolas assistencialistas, apontava para alguma interação com as atividades produtivas locais (BRASIL, 1909).

Mesmo que Cunha (2005b) entenda que as Escolas de Aprendizes Artífices (EAA) foram montadas de maneira que não conseguiam atender a produção industrial que estava se estabelecendo nas capitais do país, essas escolas tinham uma perspectiva de interação com o setor produtivo, mas, tinham maior vertente aos prolemas sociais. Com isso, tinha-se a finalidade de oferecer aos jovens alguma oportunidade de formação profissional que pudesse ser aplicada nas indústrias que estavam nascendo no país e ter melhor condição de sobrevivência. Portanto, o problema a ser resolvido não era especificamente a EP para interagir com a indústria como ocorria em vários países da Europa (THELEN, 1991, 2004), mas a questão social para jovens “desvalidos de qualquer sorte” (BRASIL, 1909), que poderiam ter a EP como meio de conseguir alguma subsistência.

Conforme será visto no próximo capítulo, ocorreram várias mudanças institucionais, no período do Estado Novo. A criação do sindicalismo oficial impediu que os sindicatos existentes continuassem com a proliferação de seus cursos de qualificação profissional que incluíam também atividades político-culturais e recreativas (MANFREDI, 2016; OLIVEIRA, 2002). As normas para a formalização dos sindicatos no país foram alteradas e modificou a natureza e o conteúdo dos cursos que poderiam ser oferecidos pelas associações.

4.3 As associações empresariais e a educação profissional

No período da Primeira República, o setor industrial estava em processo de formação, bem como suas associações. É importante destacar que antes do Decreto que concedeu aos trabalhadores a possibilidade de se associarem em sindicatos para cuidarem de seus interesses profissionais, citado no tópico anterior, o Estado publicou o Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, o qual possibilitou aos profissionais da agricultura e da indústria rural a se organizarem em sindicatos para defesa de seus interesses.

Oliveira (2002) indica que, na primeira década do século XX, o governo seguia a tendência de promulgar poucas normas. Uma das mais importantes tratava do direito de associação ou criação de sindicatos pelos ruralistas, que foi o Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903, que concedeu aos profissionais da agricultura e da indústria rural a possibilidade de se organizarem em associações para a defesa de seus próprios benefícios. Tais associações sindicais, compostas pelas oligarquias ruralistas, precederam a dos trabalhadores, muito no sentido de proteger seu domínio sob a presença forte dos trabalhadores estrangeiros que chegavam no país aos milhares para trabalhar na agricultura. Lembra-se que no final do século XIX e início do XX crescia movimentos grevistas para reivindicar melhores condições de trabalho (OLIVEIRA, 2002).

Por outro lado, os industriais urbanos buscavam se estabelecer e expandir suas atividades em uma economia predominantemente agroexportadora (OLIVERIA, 2002). No contexto das duas primeiras décadas do século XX, as associações dos industriais concentravam seus esforços nos embates com a oligarquia rural, com o Estado e com as associações de trabalhadores. Ao rastrear a trajetória das ações dos industriais, os dados sugerem que as suas preocupações estavam mais voltadas em acompanhar de perto a atuação do governo quanto à política tarifária, que estava sendo estabelecida do que a educação profissional com as EAA.

Ademais, buscavam cuidar dos seus interesses específicos junto ao governo para estabelecer regras protecionistas para suas indústrias, uma vez que regia no país a política de importação de bens de consumo, o que deixava a indústria nacional em posição secundário na economia (OLIVEIRA, 2002). Desse modo, precisavam se estabelecer como atores importantes, no processo de disputa política, que tinha a oligarquia rural e o Estado bem alinhados e com maior poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010).

A questão das greves dos operários começava a se tornar problema para o Estado e setores produtivos. No início do século XX, os movimentos de paralização dos trabalhadores estavam se avolumando, muitas vezes tais mobilizações trabalhistas foram combatidas duramente pelo Estado. A crescente mobilização operária, organizada pelos trabalhadores rurais, urbanos e estrangeiros, promovia greves no período da Primeira República, as quais incomodavam a oligarquia e as elites dominantes do país (OLIVEIRA, 2002; WEINSTEN, 2000).

A organização do empresariado nacional tem seu início no Rio de Janeiro. Os empresários deram início a associação industrial de maior abrangência, para cuidar dos interesses da indústria, de maneira independente do comércio. Mesmo tendo um papel

secundário na economia do país os atores industriais buscavam se fortalecer. Em 1904, criaram no Rio de Janeiro o Centro Industrial do Brasil (CIB), entidade de classe da indústria, desvinculado do comércio. Os representantes do Centro atuaram como porta-vozes da indústria brasileira para cuidar dos seus interesses, especialmente quanto à política econômica que se desenvolvia nos primeiros governos republicanos, muito orientada pelo forte apoio da elite agrária. É importante destacar que o CIB buscou a aproximação com o Congresso Nacional para defender a adoção de medidas favoráveis à indústria e promover o estreitamento dos laços entre empresariado urbano e as autoridades governamentais (OLIVEIRA, 2002, p. 26).

Por volta de 1910, as indústrias paulistas alcançam maior importância nacional. Começavam a despontar lideranças industriais, como Roberto Simonsen, que desenvolveu importante papel no processo de industrialização do país, bem como na política de educação profissional – como será melhor detalhado nos capítulos seguintes. A partir dos anos de 1920, São Paulo passou a ser o principal polo industrial do país, foi criado em 1928 o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em um período de grande turbulência econômica, social e política (OLIVEIRA, 2002; DINIZ, 1978). É importante destacar que as associações industriais atuaram na Primeira República em defesa dos interesses da indústria adotando uma postura liberal (OLIVEIRA, 2002, p. 28)

Ao longo do período da Primeira República, grupos empresariais também foram se constituindo no país, principalmente em São Paulo. Assim, a necessidade de trabalhadores qualificados para atender às demandas do mercado passou a ser uma realidade. Desse modo, conforme aponta Manfredi (2016):

A concepção de educação profissional para o trabalho assalariado e para o emprego, vai se tornando hegemônica, pois a organização de ensino profissional e os métodos de ensino, antes exclusivamente empíricos e espontâneos das práticas artesanais de aprendizagem, foram adquirindo uma racionalidade técnica, em função do predomínio da “organização científica (capitalista) do trabalho (MANFREDI 2016, p. 70).

Em resumo, a formulação da política pública de educação profissional e suas instituições, no início do século XX, era incipiente. O contexto estava pautado pelos primórdios do processo de industrialização no país, com fortes influências da oligarquia agrária dominante e em disputa com a elite industrial nascente. Assim, parece que o ambiente não estava muito propício à interação entre indústria, sindicatos de trabalhadores e Estado em direção ao desenvolvimento de instituições de negociação coletiva. Os sindicatos nascentes, as organizações de empregadores, o Estado ainda com poucas políticas e normas sociais,

colocavam o país ainda por entender as dimensões políticas, econômicas e sociais necessárias para o desenvolvimento bem como a educação profissional.

Diante do exposto, nos próximos capítulos, passa-se para a análise da institucionalização da política de educação profissional federal, conforme a periodização construída e apresentada na metodologia.

5 – O PROTAGONISMO DOS EMPRESÁRIOS NAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA NOVA REPÚBLICA – 1930 A 1945

O período de 1930 a 1945²⁶, conhecido como primeiro governo varguista e também como Estado Novo – a partir de 1937 até 1945 –, teve grande importância na política do ensino profissional. Ao assumir após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas deu continuidade as várias mudanças institucionais no sentido de formar a força de trabalho nacional para atender as metas traçadas pelo governo quanto à industrialização do país e às demandas econômicas da constituição do Estado desenvolvimentista.

A economia brasileira integrava-se com o capitalismo internacional como exportadora de *commodities* e importadora de bens industrializados. A política de Vargas centrava-se na substituição de importação a partir do fomento do processo de industrialização, para deixar de ser apenas país exportador de matéria-prima. Para isso, concentrou o poder estatal²⁷ de várias políticas que envolviam interesses das elites e, principalmente, a industrial, para estimular o seu processo. A educação profissional era considerada fundamental para formação do “capital humano”, a fim de atender a expansão industrial do país. Em síntese, o projeto desenvolvimentista de Vargas foi idealizado a partir da concepção do Estado forte, centralizador e empreendedor, tudo no sentido de acelerar o processo de industrialização e manter o controle do operariado industrial (CARDOSO, 2007).

Com inspiração no trabalho da professora Eli Diniz (1978), parte-se do pressuposto que houve alguma relevância do setor industrial na política de educação profissional, visto que desconsiderá-la, em concordância apenas do poder autoritário do Governo Vargas, pode nublar a participação das elites dominantes na formulação da política de educação profissional. No contexto da década de 1930, a indústria brasileira era marcada pela fragmentação e atomização da maioria das empresas (DINIZ, 1978).

Entretanto, é possível identificar e constatar a atuação da elite industrial, relativamente estável ao longo do tempo, cujo peso econômico dava maior poder de veto junto ao legislativo e executivo (DINIZ, 1978; PIERSON, 2016; HALL; THELEN, 2008; MAHONEY; THELEN, 2010). Além disso, tinham industriais importantes, como Roberto Simonsen, que conseguiram entrar na burocracia estatal. Portanto, a análise deste período torna-se fundamental para compreender e explicar os interesses dos industriais no processo de institucionalização da

²⁶ O primeiro Governo de Getúlio Vargas pode ser dividido em: O Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

²⁷ Concentrou o poder pela via do autoritarismo e o poder da violência do Estado.

política de educação profissional, no decorrer do contexto do primeiro governo de Vargas. Buscar-se-á destacar a participação dos industriais em amplitude e profundidade (DINIZ, 1978), em decorrência da formulação do projeto de expansão econômica centrado na industrialização e na ideologia de dominação do grupo de trabalhadores por meio da educação profissional (WEINSTEIN, 2000; OLIVEIRA, 2002; CUNHA, 2005c).

Em seguida, sob o contexto do Estado Novo, destaca-se que a ação dos atores industriais representou uma ruptura com a experiência democrática (DINIZ, 1978, p. 76) que estava sendo construída na educação profissional pela equipe do Ministério da Educação, Cultura e Saúde Pública (MES). Apesar da repressão aos trabalhadores e sindicatos fundamentada na ideologia da dominação varguista (OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000; DINIZ e BOSCHI, 1991) - vinda de décadas passadas, o Ministro da Educação, Gustavo Capanema e sua equipe, buscava formular normas as quais abrangesse os interesses dos trabalhadores e sindicatos de operários, Estado e empresários, por meio da elaboração de instituições com a participação tripartite.

Porém, a atuação direta do grupo de industriais com o poder executivo, com o presidente Getúlio Vargas, encabeçada principalmente por Roberto Simonsen, construiu vias de acesso ao poder executivo e legislativo de maneira bipartite, estreitando-se o círculo dos detentores do poder e excluindo parte da sociedade (DINIZ, 1978, p. 76).

Os tipos polares de corporativismo, arranjos tripartites e bipartites, têm características bastante diferentes (DINIZ; BOSCHI, 1991). Os arranjos setoriais com aspectos tripartites possuem a sua essência baseada na participação do Estado, capital e trabalho, de tal maneira que haja o equilíbrio entre os atores, o que aproxima de tendências pluralistas no conflito político e maior participação democrática na formulação das instituições. A dificuldade nesse caso é medir o grau de inclusão dos diferentes atores²⁸. O outro tipo, arranjos bipartites, restringe a participação de atores e busca institucionalizar privilégios de atores dominantes (DINIZ; BOSCHI, 1991, p. 15).

Portanto, conforme explicado e evidenciado por Diniz (1978) e Diniz e Boschi (1991), o Brasil, na década de 1930, instituiu o modelo corporativo bipartite. Isso implica dizer que a ação do Estado, juntamente com o grupo dos industriais, promoveu fortes constrangimentos à livre organização de interesses dos vários atores, e isso provocou a “criação de espaços alternativos onde interesses de âmbito restrito podem ser aglutinados de maneira mais autônoma” (DINIZ; BOSCHI, 1991, p. 15).

²⁸ Conforme apresentado no Capítulo 2 desta tese.

Assim, voltando a hipótese desta tese, compreende-se que o ator industrial se utilizou do contexto para colocar o seu modelo institucional de educação profissional liberal, em disputa com o modelo público nacionalista, que já vinha sendo institucionalizado em períodos anteriores (CAPÍTULO 4). Dessa maneira, ao analisarmos os modelos institucionais da educação profissional que estavam em disputa, sob os atributos do capitalismo industrial no Brasil no período de 1930 a 1945 (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1991; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c), a ideia é evidenciar de maneira empírica os arranjos institucionais bipartite, sendo o Estado ator central e dinâmico do desenvolvimento, mas, para atingir as metas de educação profissional do setor privado.

Conforme explicado por Diniz e Boschi (1991), esse formato institucional permite a incorporação dos interesses industriais. No caso aqui estudado da política de educação profissional, entende-se que foi concebido um novo subsistema de educação profissional privado fechado e excludente, visto que não inseriu a participação dos trabalhadores, sindicatos e do Estado na formulação e implementação da política. E isso não foi resultado de uma evolução espontânea, mas do estreitamento de vínculos entre grupos específicos da indústria com a burocracia estatal e diretamente com o presidente da república, Getúlio Vargas (CUNHA, 2005c; FONSECA, 1986; DINIZ; BOSCHI, 1978 e 1991).

Em outras palavras, compreende-se que os industriais desejavam o domínio da educação profissional, para promover seus interesses político-econômicos e ideológicos (SARTORI, 1969), tendo a concepção do “estado de harmonia” entre os atores sociais. Desse modo, entende-se que o ator industrial recorreu a via corporativa bipartite para institucionalizar seus interesses na EP. Além disso, conforme salientado por Diniz e Boschi (1991, p. 18) “a matriz corporativa é de inspiração fascista e foi instaurada num contexto de restrição das liberdades democráticas”. Portanto, o Estado configurou-se como ator privilegiado para a aliança (coalizão) com o empresariado e outros setores das elites nacionais, diminuindo o papel da democracia na sociedade.

Desta forma, o governo utilizou de métodos centralizadores de poder, para interferir diretamente nas instituições e para alcançar as mudanças os interesses das elites econômicas e políticas. Com isso, a organização dos trabalhadores por meio de sindicatos, particularmente os operários, foi capturada de forma política quando o governo passou a controlar a sua formação e constituição (OLIVEIRA, 2002). Cuidou de eliminar setores insurgentes da burocracia estatal; centralizou as decisões no aparelho do Estado; reprimiu por meio da violência estatal às expressões políticas da sociedade (CUNHA, 2005c).

Isto posto, buscar-se-á rastrear as evidências do contexto do governo varguista, que mostre o aumento do “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020) na participação da burocracia industrial do Estado. Na mesma linha de pensamento da professora Eli Diniz (1978), entende-se que o grupo de industriais teve forte protagonismo nas decisões do governo e no poder de veto na institucionalização da política pública de educação profissional (MAHONEY; THELEN, 2010). Desse modo, o Estado - apesar de assumir fortemente a centralização do desenvolvimento econômico - não o fez de maneira isolada, teve bastante participação do empresariado (DINIZ; BOSCHI, 1978).

Quanto às questões da política social trabalhista, o Estado de maneira eficaz, incorporou as reivindicações dos trabalhadores, como salário mínimo, férias remuneradas, limitação da jornada de trabalho, limitação da exploração da força de trabalho feminina e infantil, etc. Estabeleceu os “dispositivos tutelares” destinados a controlar a atuação política dos sindicatos dos trabalhadores. Oficializou os sindicatos e os tutelou ao Ministério do Trabalho, instituição do “sindicalismo amarelo”²⁹ (OLIVEIRA, 2002). Para mais, dividiu os trabalhadores pela imposição de sindicatos diferentes por categorias definidas politicamente. Limitou a um terço o número máximo de trabalhadores não brasileiros na indústria (BRASIL, 1930), na tentativa de diminuir a participação dos operários estrangeiros na força de trabalho nacional, dos quais saíram muitos líderes nas lutas sindicais da Primeira República (FAORO, 2001). Todas essas mudanças na política social trabalhista também tiveram reflexos no projeto de educação profissional do país.

Em suma, esse era o contexto do primeiro período do governo de Getúlio Vargas. Estava centrado nas várias manobras políticas que lhe dava mais capacidade de decisão unilateral, contava com o apoio das elites, principalmente a elite militar, e, com isso, a diminuição da ação de outras forças sociais e institucionais com baixo poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010), o que aumentava a eficiência do Estado em matéria de manter o *status quo* da política e da ideologia (SARTORI, 1969; PIERSON, 2016; CUNHA, 2005c) vigentes no país havia décadas. Nesse interim, as ações do Governo – autoritário – dificultaram ainda mais a participação social nas disputas políticas na formulação e institucionalização das políticas públicas.

²⁹ Entende-se por sindicalismo amarelo aquele que aceita as normas estatais e tenta negociar com os atores estatais e do capital. Diferentemente do sindicalismo que atua por meio de greves, de ações mais incisivas para fazer valer suas demandas (OLIVEIRA, 2002).

Assim, na próxima seção, passamos para o rastreamento do processo da política de educação profissional federal, para identificar os mecanismos que estavam presentes naquele contexto.

5.1 A política de educação profissional no Governo provisório e constitucional – 1930 a 1936

O primeiro Governo varguista pode ser considerado um divisor de águas para a educação profissional. Logo no início, em novembro de 1930, foi criado o Ministério de Educação e Saúde Pública (MES) com a finalidade de centralizar a política de educação do país (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c). As Escolas de Aprendizes Artífices que estavam sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio passaram para o controle do MES.

No ano seguinte, em 1931, o Serviço de Remodelação do Ensino Profissional Técnico foi extinto e em seu lugar criou-se a Inspeção do Ensino Profissional Técnico, ligada a estrutura do Ministério da Educação (Decreto nº 21.353 de 1931). Essa Inspeção ficou a cargo do engenheiro Francisco Montojos, que se notabilizou como um dos expoentes da educação profissional no país ao longo do tempo. Em 3 de julho de 1934, o decreto nº 24.558, transformou a Inspeção em Superintendência do Ensino Profissional, sendo ligada diretamente ao Ministro. Além disso, esse decreto previa algumas mudanças nas EAA, no sentido de tentar fazer com que as escolas acompanhassem os conhecimentos e as especializações para além do ensino primário, em conformidade com as indústrias regionais (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c).

É relevante lembrar que o contexto da década de 1930 envolveu ações políticas para resgatar a hegemonia das elites dominantes, tendo em vista que a grave crise econômica dos anos de 1920 provocou sérios problemas ao país. A indústria cafeeira teve severas perdas tendo em vista a quebra da bolsa de Nova York, que prejudicou a exportação de café e gerou instabilidade na elite cafeeira do país.

Conforme já destacado, o Governo de Vargas adotou uma postura centralizadora das decisões políticas e, principalmente no Estado Novo, houve a questão do autoritarismo que se exacerbou, com o apoio da elite militar. Dessa maneira, a centralização da burocracia da educação profissional, no MES, teve como efeito o aumento do controle do poder central sobre essa modalidade de ensino e da tomada de decisões (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c; WEINSTEIN, 2000; MANFREDI, 2016).

O primeiro-ministro do MES, Francisco Campos, possivelmente inspirado no fascismo italiano (CUNHA, 2005c), trouxe elementos para a elaboração da política educacional da Era Vargas (SANTOS, 2020). Vários autores apontam que o fascismo não era estranho e nem desconhecido para Getúlio Vargas, bem como alguns de seus assessores (SKIDMORE, 1982; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c).

Logo no início de seu governo, Vargas demonstrou seu incomodo com a contratação de estrangeiros nas indústrias brasileiras. Em dezembro de 1930, decretou que as firmas que mantinham qualquer relação com o governo federal deveriam comprovar, no prazo de noventa dias, que possuíam, pelo menos, dois terços da sua força de trabalho constituída por brasileiros natos. Com essa ação, os industriais argumentaram que teriam problemas, visto que consideravam os brasileiros com pouca qualificação para ocupar os postos de trabalho dos estrangeiros.

Desse modo, o então presidente passou a dar maior atenção a educação profissional, investiu mais recursos financeiros nas EAA nos anos seguintes (BRASIL, 1930; FONSECA, 1986). Por outro lado, os industriais insistiam na qualificação baseada na racionalização do trabalho, pautada nos princípios tayloristas da administração científica, a qual Roberto Simonsen já estava adotando em suas empresas (WEINSTEIN, 2000).

Tabela 01 – Aumento de recursos financeiros para as EAA 1930 a 1940

| Ano | Gasto |
|--------------------|-----------------|
| 1930 | 6.336:140\$000 |
| 1931 | 4.298:560\$000 |
| 1932 | 4.515:730\$000 |
| 1933 | 4.735:730\$000 |
| 1934 | 5.879:930\$000 |
| 1935 | 5.158:930\$000 |
| 1936 | 5.573:797\$000 |
| Estado Novo | |
| 1937 | 10.755:500\$000 |
| 1938 | 14.522:800\$000 |
| 1939 | 16.812:180\$000 |
| 1940 | 18.451:800\$000 |

Fonte: Relatório da Divisão de Ensino Industrial do MES³⁰ – 1940 (p. 14)

É importante lembrar dois pontos importantes das EAA. O primeiro, é o fato de serem espaços político-representativos. Os diretores e técnicos eram admitidos por indicação política,

³⁰ CPDOC/FGV - Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1934.00.00/1 (1)

muitos escolhidos não tinham a menor relação com a educação (CUNHA, 2005b; FONSECA, 1986), o que poderia dificultar mudanças com fundamentos tayloristas. Essa condição foi mudada décadas depois com a publicação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que promoveu maior autonomia a educação profissional. O segundo ponto, tem relação com o conteúdo pedagógico das EAA. As evidências apontam que na gênese das EAA foi pensada a combinação da educação geral e com a específica para os aprendizes.

Sob a concepção nacionalista (MAGALHÃES, 2020) da educação profissional, tinha-se a atuação de Anísio Teixeira, com ideias diferentes voltadas para a formação humanista dos jovens, dando-lhes oportunidade de acesso à educação geral, além da técnica para a formação da força de trabalho. Teixeira que foi signatário do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, publicado em 1932, buscava diminuir as diferenças curriculares existentes entre as entidades que mantinham o ensino primário e profissional e as escolas dedicadas ao ensino secundário e superior. No plano de reconstrução educacional do Manifesto, já trazia a preocupação dessas diferenças entre os níveis escolares serem instrumentos de estratificação social (MANIFESTO, 1932).

Além disso, o ensino primário profissional limitava os alunos a alcançar outros níveis educacionais. Anísio Teixeira buscava uma educação única e padronizada para todas as classes sociais. Para isso, propôs a criação de escolas técnicas secundárias semelhantes às federais, que após um ciclo de dois anos de formação geral o aluno teria cursos industriais e comerciais. O modelo de escolas técnicas proposto por Teixeira teve vida curta. Em 1935, Anísio Teixeira foi demitido devido à perseguição política, por ser simpatizante da Aliança Nacional Libertadora (ANL) e o seu projeto foi descontinuado. Mas, as ideias da educação humanista, que envolvia a educação geral e específica no caso das escolas profissionais, estavam arraigadas nos educadores.

Por outro lado, sob outra perspectiva dos industriais, desenvolvia-se outra forma de pensar a educação profissional no país. Em 1930, foi criado o Serviço de Ensino e Seleção Profissional (Sesp), organizado pela Estrada de Ferro Sorocabana. Esse Serviço adotou práticas pedagógicas e psicotécnicas sistematizadas pelos fundamentos tayloristas, para a qualificação dos jovens aprendizes e dos empregados que atuavam nas empresas de estradas de ferro, principalmente, do estado de São Paulo. No ano seguinte, 1931, um grupo de empresários, educadores, engenheiros e médicos, dentre a figura destacada do empresário Roberto Simonsen,

criou o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort)³¹, pautado pela aprendizagem sistemática, seleção mais rigorosa dos alunos, tudo fundamentado na concepção da administração científica taylorista, que propunha a racionalidade do trabalho nas organizações e higiene no trabalho. Com isso, pode-se evidenciar que os atores industriais de São Paulo passaram a influenciar, de maneira mais intensa e direta, nos processos de formação dos operários e, em consequência, as decisões políticas da educação profissional do país, como será visto mais adiante.

Também, em 1931, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), associação de empregadores, passou a ter o caráter de federação, desse modo, a nova denominação era Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Por grande parte da década de 1930, essa coalizão de empresários industriais dedicou-se a participar dos fóruns de discussões, dos conselhos governamentais e das instâncias da burocracia estatal que debatiam a formulação das leis trabalhistas e sindicatos (OLIVEIRA, 2002).

Os conflitos de interesses envolviam questões “que regulamentavam as horas de trabalho, férias, trabalho feminino e infantil, sindicalização – contratos coletivos, conselhos de arbitramento e restrições à contratação de trabalhadores estrangeiros” (WEINSTEIN, 2000, p. 79). Entretanto, existem evidências do corporativismo bipartite entre o Vargas e os industriais na formulação das leis trabalhistas, o que também parece ter ocorrido com institucionalização da política de educação profissional.

Não há nenhuma controvérsia quanto à participação dos industriais no processo. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio enviava os projetos de leis do trabalho para a FIESP e outras federações patronais para comentários e sugestões, das quais eram incorporadas às versões finais. (Os sindicatos de trabalhadores não recebiam tais atenções, e sua participação limitava-se a duvidosos representantes (...)) (WEINSTEIN, 2000 - p. 80).

Portanto, diante desse cenário do início da década de 1930, a qual foram estabelecidas novas instituições com influência política, econômica e ideológica (SARTORI, 1969), os interesses específicos dos industriais preponderaram sobre os demais atores. Desse modo, os atores industriais protagonizaram tensões e conflitos com a burocracia estatal, especialmente, a partir da Constituição 1934.

³¹ Os atores iniciais que criaram o IDORT eram os médicos Antônio Pacheco e Silva, Geraldo de Paula Souza, Benjamin Ribeiro, Moacir Álvaro; os engenheiros Roberto Mange, Vitor de Azevedo, João Fleury e J.C Monteiro; os juristas Clóvis Ribeiro e Francisco Salle Oliveira; os educadores Manoel Lourenço Filho e Almeida Júnior (FONSECA, 1986).

Isso pode ser evidenciado na forte atuação política de Roberto Simonsen que além de industrial se inseriu como político. Em 1932, Simonsen teve participação ativa no movimento constitucionalista paulista em oposição ao golpe de Estado iniciado por Getúlio Vargas. No ano seguinte, foi eleito deputado constituinte (1933 a 1937) e, juntamente com a coalizão de atores industriais, liderou-os na participação da elaboração da Constituição. Após a Segunda Guerra Mundial, foi eleito senador da república no período de redemocratização pós-Vargas, permaneceu no cargo até sua morte em 1948 (WEINSTEIN, 2000).

Simonsen partia do pressuposto de que o desenvolvimento da cultura técnica e profissional nas organizações, sob orientação administração científica taylorista, seria o caminho para vários problemas. Defendia ainda que o maior controle do operariado por meio da racionalidade dos processos produtivos, haveria a evolução do conhecimento técnico e isso afastá-los-ia dos fundamentos marxistas. Acreditava-se, também, na melhoria do padrão de vida dos trabalhadores mediante o escalonamento de salários. Assim, a coalizão de industriais - liderada por Vargas - defendia o desenvolvimento industrial pautado puramente na racionalidade; isso, para eles era “uma ciência onisciente e beneficente constituía a religião e a política do Idort” (WEINSTEIN, 2000, p. 90).

Por outro lado, havia a ideologia de dominação (SARTORI, 1969) do proletariado por trás das estruturas do IDORT, que estava presente no processo de construção da relação trabalho e capital, desde a abolição da escravidão no Brasil. Weinstein (2000), baseada nos estudos de Antonacci³² (1985) sobre o IDORT, mostra que a grande disputa estava entre a racionalização *versus* trabalho especializado. Segundo Antonacci, a ideia por trás do conflito era “completar a expropriação dos trabalhadores qualificados e reestruturar o espaço fabril para conter a organização da classe trabalhadora” (WEINSTEIN, 2000, p. 90 *apud* ANTONACCI, 1985). Para Weinstein (2000, p. 90), não há dúvida de que os ideólogos do IDORT desejavam controlar os trabalhadores. Para isso, tinha a ideia de utilizar técnicos especializados para desenvolver os trabalhos e simplificar muitas funções consideradas mais simples.

Ao analisarmos as narrativas da elite industrial praticada no IDORT, a partir da pesquisa documental e da literatura de estudiosos e de pesquisadores do tema (ANTONACCI, 1985; CUNHA; 2000, 2005c; MANFREDI, 2016; KUENZER, 2002; WEINSTEIN, 2000; OLIVEIRA, 2002; FONSECA, 1986), evidencia-se que, mesmo antes da década de 1930, as relações entre trabalho e capital já eram tensas e conflituosas, visto que estavam pautadas no

³² Tese de doutorado “A vitória da razão. O IDORT de 1931 a 1945”, Universidade de São Paulo.

controle do operariado, na eliminação dos conflitos e no progresso industrial, e o sistema adotado pelo IDORT era o instrumento para se alcançar essas metas.

Desse modo, a elite burguesa industrial que ainda estava em forte processo de formação e expansão, conduzida por Roberto Simonsen, buscou formar coalizões com intelectuais do campo da educação profissional, como Roberto Mange, Alexandre Siciliano, Horácio Lafer e Euvaldo Lodi, no sentido de influenciar a tomada de decisão das elites dirigentes do Governo, de tal maneira que atendesse aos interesses do grupo, para o desenvolvimento da indústria nacional. Para isso, pressionaram para a realização da institucionalização de políticas comprometidas com a elite industrial. Com esse fim, buscou-se ocupar os espaços públicos, por meio da inserção de suas demandas em debates desenvolvidos nos fóruns e conselhos técnicos que lhes interessavam, antes restritos à burocracia estatal³³ (DINIZ, 1978).

5.2 O Estado Novo, a elite industrial e a institucionalização da educação profissional – 1937 a 1945

A política de educação profissional ganhou maior ênfase no Governo Vargas a partir de 1934 (WEINSTEIN, 2000). A Constituição de 1934 trouxe decisões importantes acerca da política educacional do país, abordou o tema a partir do desenvolvimento do ensino primário, médio e superior. Quanto ao ensino primário definiu que seria de responsabilidade das instituições públicas, obrigatório e gratuito para aqueles que estivessem em idade escolar. Assim, a ideia para o ensino profissional era preparar os jovens para ocupar postos de trabalhos a serem oferecidos, principalmente, no meio urbano. Entretanto, no período do Governo Provisório – 1930 a 1934 – foram poucas as ações do Governo para a política de EP, ficaram mais no campo das ideias.

De outra forma, a educação profissional – ou ensino industrial – assumiu um papel de destaque quando foi outorgada a Constituição de 1937, sob as bases do Estado Novo ditatorial, com forte apoio da elite militar (FAORO, 2001; CUNHA, 2000; WEINSTEIN, 2000). A Constituição, no art. 129, trouxe o ordenamento inédito de que a formação do trabalhador especializado ficaria a cargo do Estado, das empresas e dos sindicatos (CUNHA, 2005c). Essa formalização da responsabilidade da educação profissional provocou reações e críticas severas por parte dos industriais. O assunto não era uma novidade, visto que já vinha sendo debatido no Governo e no Congresso Nacional, entretanto, os industriais entendiam ser injusto

³³ Semelhante ao que fizeram na política econômica e industrial do país, conforme ensinado por Diniz (1978).

assumirem o encargo de criar “escolas de aprendizes” (BRASIL, 1937) industriais para seus trabalhadores.

A Constituição de 1937 abordou pela primeira vez as normas para o ensino profissional. Entretanto, abandonou o viés liberal que vinha da Constituição anterior – 1934 – e adotou elementos do modelo alemão de educação profissional, que estava no contexto do regime nazifascista (FUCHS, 1938a; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2000; 2005c). É importante fazer um adendo nesse trecho, sob o contexto da gestão nazista na Alemanha, a participação de atores que tinham interesses na política de educação profissional – sindicatos de operários, trabalhadores – foram duramente impedidos de participarem do processo de institucionalização da política (THELEN, 1991, 2004). Cabe ressaltar que esses grupos eram bastante organizados em décadas passadas e exerciam forte poder de influência nas negociações tripartite da política de educação profissional. Tanto é verdade, que países que possuem essa característica (tripartite) são denominados de economia de mercado coordenado (HALL; SOSKICE, 2001).

Conforme mostrado no trabalho da professora Kathellen Thelen (2004), mesmo durante regimes autoritários, esses atores permaneceram, mas com menor poder de veto nas decisões da política de EP, além disso se mantinham com mudanças sutis nas suas instituições. Em contextos posteriores, quando os fundamentos da democracia voltaram a pautar a tomada de decisão do Estado, os atores antes excluídos tiveram maior força no processo político da “educação vocacional” daquele país. E isso deu-se muito pelo legado das instituições, conflitos e conquistas dos sindicatos de operários e lutas trabalhistas de contextos anteriores (THELEN, 1991, 2004; PIERSON, 2016; HALL; THELEN, 2008; MAHONEY; THELEN, 2010).

Voltando a questão da Carta Magna de 1937, foi reforçada a dualidade educacional do país. O ensino profissional continuava sendo destinado as pessoas pobres e o ensino regular médio e superior para as classes mais abastadas que poderiam arcar com a educação dos seus filhos, em estabelecimentos particulares. Essa iniciativa demonstrava claramente o pensamento de segregação das classes sociais por meio da educação e das condições socioeconômicas.

Art. 129. Á infancia e á juventude, a que faltarem os recursos necessarios á educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municipios assegurar, pela fundação de instituições publicas de ensino em todos os seus grãos, a possibilidade de receber uma educação adequada ás suas faculdades, aptidões e tendencias vocacionaes.

O ensino prevocacional profissional destinado ás classes menos favorecidas é, em materia de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municipios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionaes. E’ dever das industrias e dos syndicatos economicos crear, na esphera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operarios ou de

seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público. (BRASIL, 1937)

Este dispositivo constitucional concebeu um papel, até então, inédito para o Estado, as empresas e os sindicatos na educação profissional das "classes menos favorecidas". Como já dito, a ideia que estava por traz do modelo, tinha inspirações da experiência alemã de educação profissional, especificamente, do contexto nazifascista (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2000, 2005c). Vários atores que estavam atuando na política de educação profissional conheciam muito bem como a educação profissional funcionava na Alemanha. O professor da Escola Politécnica de São Paulo, Roberto Auguste Edmond Mange, suíço de nascimento, mudou-se para o Brasil em 1913. Formado em engenharia pela Escola Politécnica de Zurique em 1910, veio a convite de Antônio Francisco de Paula Souza, com tempo deu início a instalação do modelo no Brasil. Inclusive visitou aquele país em 1929, para buscar as novidades quanto a qualificação de ofícios da educação profissional (WEINSTEIN, 2000). Além disso, ocupou cargos importantes nas representações industriais de São Paulo e foi um dos mentores da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Outro ator importante da política de educação profissional foi Adolfo Fuchs. Declaradamente simpatizante da política nazista para a educação profissional, também participou ativamente da institucionalização da EP no Brasil. Após sua viagem à Alemanha, para participar do V Congresso Internacional de Ensino Profissional, em Berlim, produziu dois relatórios, com inspiração nazifascista, que tiveram influência direta nos rumos da educação profissional do Brasil, sendo: "*O ensino profissional na Alemanha*" (FUCHS, 1938a) e "*Os defeitos do ensino profissional brasileiro*" (FUCHS, 1938b).

Voltando ao art. 129, da Constituição de 1937, tem-se uma questão importante a ser analisada. Os sindicatos mencionados no dispositivo são patronais (*syndicatos economicos*), dessa maneira, pode-se compreender que os sindicatos de operários (trabalhadores) não eram tidos como atores importantes na política de EP. Isso não parece ter sido um ato desprezioso por parte do Governo e dos industriais. Nesse período já existiam normas que limitava a formação de sindicatos, a participação dos operários em movimentos sociais e toda movimentação das associações trabalhistas estavam fortemente controladas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000). Dessa maneira, parece que há indícios de que a exclusão dos sindicatos da participação da institucionalização da EP no Brasil foi proposital.

Além disso, o movimento de formação dos trabalhos promovido pelos sindicatos de trabalhadores, com cunho anárquico-político (MANFREDI, 2016), pode ter sido um motivo para excluir e evitar a participação da tomada de decisões quanto à política de formação profissional do operariado. Possivelmente, a elite dominante desejava manter os “corpos dóceis” nas escolas técnicas (FOUCAULT, 1987) para terem trabalhadores “adestrados” aos seus “comandos”.

Assim sendo, as evidências encontradas parecem permitir o entendimento de que houve o corporativismo bipartite (DINIZ; BOSCHI, 1991), na institucionalização da política de educação profissional, no primeiro governo de Getúlio Vargas.

Portanto, o dispositivo constitucional – art. 129 –, para além do ensino profissional, tinha outras finalidades. A aprendizagem profissional nas indústrias poderia produzir operários acríticos às elites dominantes, também, o país poderia deixar de recorrer a mão de obra estrangeira. Conforme já aludido anteriormente, a elite dominante desejava diminuir a disseminação de “más ideologias” no processo de formação dos trabalhadores, o que proporcionava forte controle do proletariado. Assim, o projeto de Estado nacionalista de Vargas ganhava força.

Todavia, a mudança institucional constituída pelo Governo ditatorial de Vargas foi grande fonte de tensões e de conflitos com os industriais (WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c; MANFREDI, 2016; MAGALHÃES, 2020). Estes atores, liderados principalmente por Roberto Simonsen, resolveram entrar de maneira mais direta na disputa política da EP e suas concepções político-pedagógicas que estavam sendo institucionalizadas.

Após a Constituição de 1937, era necessário formular outras normas e regras para a criação das *escolas de aprendizes industriais*. Desse modo, passa-se para a análise do jogo de xadrez que se desenvolveu na política de educação profissional, sob aspecto dos interesses dos vários atores – Governo, indústria, sindicatos de operários e educadores – que constituíram as mudanças institucionais do Estado Novo. Para isso, destaca-se as principais normas analisadas, sendo: Lei nº 378, de 13 de janeiro, de 1937; Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 1937; Decreto-Lei nº 1.238, de 2 maio, de 1939; Decreto nº 6.029, de 26 de julho, de 1940; Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro, de 1942; outros normas e regras adjacentes e relatórios de comissões técnicas governamentais.

5.2.1 Gestão Capanema no Ministério da Educação - Institucionalização da educação profissional - conflitos entre os atores

O Ministro Gustavo Capanema³⁴, em 1937, reformulou a estrutura do Ministério da Educação e Saúde Pública (MES). Por meio da Lei 378, de 13 de janeiro de 1937, extinguiu a Superintendência do Ensino Profissional, passando os seus encargos para a Divisão do Ensino Industrial, que seria órgão do Departamento Nacional da Educação. O engenheiro Francisco Belmonte Montojos assumiu a Diretoria do Ensino Industrial. Na mesma reforma, Capanema fez outra mudança importante, as Escolas de Aprendizes Artífices passaram a ser designadas por Liceus (ou Lyceus), destinados ao ensino profissional e poderiam atuar em todos os ramos e graus (BRASIL, 1937a). Para além de mudanças no subsistema de educação profissional do país, essa norma promoveu uma forte reestruturação, do Ministério que passou a ser designado de Ministério da Educação e Saúde, retirando o termo “Pública”.

É importante destacar que as propostas de mudanças institucionais, em grande parte, tinham as questões econômicas como o principal problema a ser resolvido. A política de EP era vista como instituição preponderante (ou chave), no governo varguista, para o desenvolvimento econômico do país, bem como uma maneira de manter a “harmonia social” (FUCHS, 1938ab; FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c; MANFREDI, 2016 e outros).

Entretanto, uma questão sutil que estava presente nos conflitos acerca do preparo do pessoal para as atividades fabris era a educação geral e específica (STREECK, 2011), que poderia ocorrer por meio da concepção oficina-escola ou escola-oficina. Fundamental lembrar que o Brasil mantinha uma proximidade estreita com o modelo de EP da Alemanha³⁵ em tentativas de emular a prática daquele país por meio da contratação de professores (FUCHS, 1938a; CUNHA, 2012). Por outro lado, lembra-se que o modelo de EP alemão possuía forte ligação com os sindicatos de operários, onde acontecia a aprendizagem profissional dos aprendizes³⁶; também, nas indústrias (THELEN, 2004), que se encarregavam de preparar os trabalhadores com o ensino específico; e a educação teórica (geral) ocorria nas escolas mantidas pelo Estado.

No Brasil, já existia, desde 1915, a ideia sugerida por Azevedo Sodré, Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal, de que o Governo interviesse junto à indústria para que

³⁴ Foi o Ministro da Educação que mais tempo ficou no cargo em toda a história do Brasil (1934 a 1945, aproximadamente 11 anos contínuos).

³⁵ CPDOC/FGV - Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1935.12.00 (4)
CPDOC/FGV - Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1935.12.00

³⁶ Desde as guildas.

desse condições aos jovens para poderem estudar. Ademais, o deputado Graco Cardoso havia apresentado um projeto de lei, em 1927, que propunha a obrigação aos diretores de fábricas, indústrias que tinham menores aprendizes em seus estabelecimentos, analfabetos ou não, a encaminharem esses jovens para cursos profissionais ou de aperfeiçoamento (FONSECA, 1986; CUNHA, 2000).

Dessa maneira, em continuidade ao que já vinha sendo discutido no âmbito do legislativo e executivo, a Constituição de 1937, estabeleceu a obrigatoriedade das indústrias e dos sindicatos econômicos em criar e manter escolas de aprendizes de ofícios. Não obstante, seria responsabilidade do Governo prover o ensino pré-vocacional profissional destinado ainda aos desvalidos, o que mantinha fortemente a separação dual da educação entre elite e proletariado (BRASIL, 1937b).

O Ministro da Educação, Gustavo Capanema, em cumprimento às normas constitucionais, buscou institucionalizar a EP no sentido de melhorá-la e adequá-la ao forte desenvolvimento industrial que o país vivia, mas também para atender às questões sociais dos trabalhadores daquele contexto. Para isso, tentava criar instrumentos de política pública que atendesse aos interesses governamental, social e industrial, com característica tripartite (MAGALHÃES, 2020).

Desse modo, em 1938, a Divisão do Ensino Industrial do MES, elaborou um anteprojeto de lei para regulamentar a criação das *escolas de aprendizes industriais* e o remeteu para a Federação Brasileira dos Industriários, para emitir seu posicionamento quanto à futura norma. Entretanto, a Federação adotou o comportamento de “ouvido de mercador”, não emitiu qualquer resposta a proposta e o anteprojeto não teve continuidade (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c).

A proposta contida no anteprojeto seguia a determinação constitucional. Nesse sentido, pretendia a criação de *escolas de aprendizes industriais* (BRASIL, 1937) que seriam mantidas pelas indústrias e sindicatos patronais. Teriam oficinas próprias adequadas para a aprendizagem por meio do conhecimento prático do ofício, ministrado por mestres. Os estabelecimentos industriais teriam a obrigação de manter uma porcentagem de aprendizes menores de 18 anos, no mínimo de 10% do número de operários. Os jovens frequentariam as escolas no horário de trabalho e as horas destinadas à aprendizagem seriam pagas pelo empregador. Após o período de aprendizagem, os jovens realizariam uma prova de habilitação em uma escola federal mais próxima e receberiam um certificado (FONSECA, 1986).

Outro anteprojeto foi elaborado e apresentado aos atores industriais para emitirem suas considerações. O Diretor do Ensino Industrial, Francisco Montojos, apresentou ideia de criação

de escolas sindicais pré-vocacionais, para jovens que haviam terminado o ensino primário, entre 11 e 14 anos de idade, para que pudessem tomar contato com habilidades manuais, conhecimento de desenho, de ciências e cultura geral (FONSECA, 1986).

Com base nos registros de Fonseca (1986)³⁷, tem-se um ponto que chama atenção no anteprojeto apresentado por Montojos: a proposta de composição do Conselho Central que teria a função de orientação técnica. O Conselho seria composto de representantes dos sindicatos, representação do Ministério do Trabalho e da Educação, por Conselhos locais constituídos de membros de cada sindicato e um técnico de educação. Essa formação daria ao Conselho Central um caráter de decisão tripartite, tendo representantes dos trabalhadores, do Governo e do setor produtivo. A Federação Brasileira dos Industriários foi chamada para opinar, mas foi contrário à proposta (CUNHA, 2000). Portanto, as propostas de regulamentação apresentadas aos industriais não foram para frente, alegavam que os custos cairiam sobre as indústrias e os sindicatos patronais e isso era um dos pontos de divergência com a burocracia estatal. Os industriais mantinham resistência as propostas do Governo.

Todavia, em continuidade ao processo de mudanças institucionais na EP, para assegurar aos trabalhadores tempo para aperfeiçoamento profissional, o Governo publicou em 2 de maio, de 1939, o Decreto-lei nº 1.238. Nessa norma, a burocracia estatal decretou que os estabelecimentos que tivessem mais de 500 empregados deveriam manter cursos de aperfeiçoamento profissional, para adultos e menores, “de acôrdo com o regulamento cuja elaboração ficará a cargo dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e Educação e Saude” (BRASIL, 1939). Este era o texto do Art. 4º da norma, cuja regulamentação ficou a cargo de uma Comissão Interministerial, criada para tratar especificamente deste tema.

Destarte, por meio da Portaria Interministerial, de 17 de maio, de 1939, assinada pelos Ministros Gustavo Capanema, da Educação, e Valdemar Falcão, do Trabalho, composta por seis membros, três de cada ministério, sendo: Rodolfo Fuchs, Joaquim Faria Góes Filho e Licério Alfredo Schreiner – Ministério da Educação – e Saul de Gusmão (presidente da comissão), Juiz de Menores do Distrito Federal; Gilberto Chrockatt de Sá e Edson Pitombo Cavalcânti – Ministério do Trabalho, a Comissão tinha o prazo de três meses para desenvolver os trabalhos, mas necessitou prorrogar pelo mesmo período.

³⁷ Os dois anteprojetos citados não foram encontrados nos arquivos do CPDOC, pasta Gustavo Capanema. Dessa maneira, recorreu-se aos registros na literatura.

A partir da análise das trinta e cinco atas³⁸ e do relatório final da Comissão³⁹, percebe-se o empenho em buscar informações dos vários atores – indústria, sindicato de operário, sindicato patronal e Governo – que tinham interesses na EP no país. Conforme registrado nas atas das reuniões da comissão interministerial, os membros da comissão visitaram escolas e fábricas de vários estados do país; também consultaram representações da Federação das Indústrias Paulistas, a Federação dos Sindicatos dos Operários da Indústria do Estado de São Paulo, a União dos Sindicatos de São Paulo; examinaram os modelos de EP de países de economia avançada para entenderem as perspectivas de cada ator acerca da EP e suas possíveis contribuições ao desenvolvimento e implementação da política de educação profissional.

As atas das reuniões e o relatório final da Comissão trazem informações importantes que nos ajudam a compreender e explicar (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013; GERRING, 2019) a institucionalização da EP e os conflitos entre os atores no Governo Vargas.

A Comissão examinou modelos de EP, de países considerados industrializados – Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra, França e Japão –, para entender como a indústria moderna estava desenvolvendo o preparo dos seus trabalhadores, no contexto intenso de mecanização da produção. Constataram situações reais de redução brusca da necessidade do número de artífices com formação mais longa, a existência de operários simples condutores de máquinas, manipuladores e agentes de operações elementares, ocupações essas, em geral, de fácil e rápida aprendizagem (Relatório final, p. 2)⁴⁰.

Entretanto, chamaram atenção de maneira bastante incisiva que a situação vista em outros países não quer dizer que prescindiam do subsistema de EP, pelo contrário, constataram a forte necessidade de preparo dos trabalhadores. O relatório indicou o aumento da demanda de *formação geral* dos aprendizes. Os países analisados que possuíam grandes indústrias reclamavam do operariado, que estavam sendo contratados para as fábricas, diziam que tinham educação elementar completa e, frequentemente, cursos de aperfeiçoamento. O problema estava no fato de que a “complexidade da maquinaria e a precisão das técnicas modernas fizeram depender a eficiência da produção de alguns operários especializados que, apesar de não muito numerosos em cada estabelecimento, devem possuir uma formação de base científica e técnica”

³⁸ Foram realizadas trinta e cinco reuniões da Comissão Interministerial. As atas das reuniões podem ser consultadas no CPDOC/FGV. Ata da 1ª reunião da comissão https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/54475
- Relatório das atividades da Comissão. Proposta de regulamentação do Art. 4º, do Decreto-lei 1.238 – agosto de 1939 - https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/54583

³⁹ - Relatório final da Comissão, entregue em 7 de novembro de 1937 - Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1938.04.30 - https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54119

⁴⁰ Relatório final da Comissão, entregue em 7 de novembro de 1939 - Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1938.04.30 - https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54119

(Relatório final - 1939)⁴¹. Em comparação com os países estudados, identificaram pouca formação do operariado brasileiro.

Quadro 11 - Escolaridade média do operariado brasileiro em comparação com outros países

| País | Média de escolaridade nas indústrias |
|---------------|---|
| Brasil | Escolaridade primária, menos de 2 anos |
| EUA | 8 a 9 anos |
| Alemanha | 8 a 9 anos |
| Outros países | Média de 5 anos |

Fonte: Relatório final da Comissão Interministerial⁴²

A partir dos resultados de um questionário aplicado aos vários atores que tinham interesse na política de EP, a Comissão conseguiu identificar o tipo de operariado brasileiro, sendo: trabalhador braçal; manipulador; artífice e dirigente (mestre e condutor de serviço). Com isso, os autores foram contundentes quanto à necessidade de maior escolarização para os dois primeiros grupos, com a indicação de uma educação elementar completa que daria ao operário bons hábitos e o comando da leitura, da escrita e do cálculo rudimentar. Já para os dois últimos tipos de operários, indicaram formação sistematizada, que tem a característica de ser processos mais demorados e que envolveria a educação geral. Dessa forma, na proposta do anteprojeto indicaram que para atender o art. 4º, do Decreto-lei 1.238/39, os cursos das escolas de aprendizes industriais deveriam ter a duração no mínimo de dois (2) e no máximo de quatro (4) anos.

Ao analisar esses dados, percebe-se a preocupação da Comissão em propor uma política pública de EP, para além da educação meramente específica, direcionada aos operários. Tanto é verdade que no relatório indicam a exigência de conhecimentos gerais dos aprendizes, com objetivo de alcançar melhores condições de operar novas tecnologias que estavam surgindo. Os modelos de EP dos países industrializados já indicavam essa melhor formação.

É interessante destacar que a Comissão Interministerial parece que queria dar um ar democrático à elaboração para o novo regulamento. O fato de propor a participação de vários atores, conforme demonstram os dados, dava a aparência de que havia vontade da burocracia estatal em tentar abrir canais de escuta para que os atores que tivessem interesses na política de

⁴¹ Relatório final da Comissão, entregue em 7 de novembro de 1939 - https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54121

⁴² Relatório final da Comissão - https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54122

EP pudessem opinar e ter alguma participação na política. Com isso, o processo de institucionalização poderia tentar equilibrar o pluralismo das forças (Capítulo 2) que estavam presentes.

Para isso, previram no anteprojeto de regulamentação do art. 4º, do Decreto-Lei nº 1.238/39, que os sindicatos de trabalhadores poderiam oferecer cursos de aprendizagem para seus associados. Caso não fosse possível, poderiam construir parcerias com os Centros de Aprendizagem Industrial, conduzidos pelas empresas para atender os seus associados. Além disso, os alunos das “escolas oficiais” poderiam ser contratados como estagiários nas indústrias. É interessante notar que parece que a Comissão tinha em mente construir a interação e colaboração entre os vários atores⁴³.

Outro ponto importante proposto no anteprojeto era a representação no Conselho Nacional de Aprendizagem e nas Comissões Regionais de Aprendizagem. O Conselho seria composto por três (3) técnicos especializados em assuntos de ensino industrial: um (1) representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; um (1) representante dos empregadores; e um (1) representante dos empregados. Já os Comitês Regionais, seriam formados por dois (2) técnicos especializados em assuntos de ensino industrial; um (1) representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; um (1) representante dos empregadores; e um (1) representante dos empregados.

Portanto, o anteprojeto de regulamentação do Decreto-lei 1.238/39, apresentado e enviado para os dois Ministros, Gustavo Capanema (Educação) e Waldemar Falcão (Trabalho), em 7 de novembro de 1939, continha traços de corporativismo tripartite. Essa característica seria mais democrática nas tomadas de decisões da política de EP do país. No entanto, o anteprojeto elaborado pela Comissão de estudos formada pelos servidores dos Ministérios da Educação e Trabalho nunca chegou a ser aprovado (FONSECA, 1986; CUNHA, 2000, 2005c; WEINSTEIN, 2000).

5.2.2 Mudança de relação de força dos atores industriais – alterações no equilíbrio de poder

Com isso, parece que o poder de veto dos industriais superou o do próprio Ministro de Estado da Educação. O poder das elites dominantes estava presente e o ator industrial já não

⁴³ Relatório final da Comissão - https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54124

era mais considerado secundário no processo de disputa das várias políticas públicas, pois tinham grande apoio de Getúlio Vargas.

O setor industrial crescia a taxas anuais bastante significativas, superando o setor agrícola (TABELA 02). Esse crescimento indica que o país deixava de ser um país essencialmente voltado para a agricultura e se inseria com maior força no processo de industrialização, mesmo que tardio (DINIZ, 1978). Na mesma medida, as questões e problemas sociais se avolumavam, os sindicatos buscavam por melhorias para seus associados, a legislação trabalhista estava em disputa e a educação profissional também era tema importante visto que era considerada necessária para o projeto de industrialização do país.

Tabela 02 - Taxas Anuais de Crescimento da agricultura *versus* indústria – 1920 a 1945

| | Agricultura | Indústria |
|-----------|-------------|-----------|
| 1920/1929 | 4,1% | 2,8% |
| 1933/1939 | 1,7% | 11,2% |
| 1939/1945 | 1,7% | 5,4% |

Fonte: Diniz (1978, p. 67) - adaptado

Em decorrência da forte expansão industrial no país e da política desenvolvimentista do Governo Vargas, o grupo de industriais assume posição de centralidade nas várias disputas políticas que vinham sendo travadas desde décadas passadas (OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000; DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978). Assim, os dados apontam que os atores industriais deixaram de ter uma posição secundária na economia nacional, o que lhes rendeu maior poder de influência para defender seus interesses junto ao Estado (DINIZ, 1978; PIERSON, 2015, 2016).

Dessa forma, as políticas públicas que afetavam diretamente o setor industrial – educação profissional, direitos sociais trabalhistas, etc – foram alvos de fortes disputas e conflitos entre o Estado, trabalhadores, sindicatos de trabalhadores. Nesse contexto, a EP ganhou maior visibilidade e importância no projeto de desenvolvimento do país, inclusive com significativo aporte financeiro para Liceus (antigas EAA), conforme Tabela 01. Diante disso, a preparação de trabalhadores para atuar no mundo do trabalho passa a ser tema essencial na disputa política, visto a necessidade de ter trabalhadores melhor preparados para serem operário do crescimento industrial e nacional.

O grupo de industriais assumiu o protagonismo na política de EP. Os industriais paulistas entendiam que não cabia aos empresários a criação e a manutenção de escolas de educação profissional, apesar de julgarem importante. Para eles essa missão deveria ser ação

pública dos governos, principalmente do Governo Federal (FONSECA, 1986). Ainda, entendiam que a solução do problema passava pela contribuição de custeio da indústria, mas também do operariado, que deveria pagar parte da sua formação⁴⁴. Criticaram duramente o anteprojeto apresentado pela Comissão. Alegavam que os Conselhos Regionais de Ensino Profissional deveriam prever a representação das federações industriais e do Governo. Não enxergavam com bons olhos a participação da representação dos trabalhadores.

Por outro lado, as ações políticas do Governo por meio do MES pareciam coadunar com a ideia de coordenação tripartite entre os vários atores capitaneada pelo Estado. Os sindicatos de operários recebiam de maneira positiva a iniciativa do Governo em escutá-los, entendiam que era uma forma de colaboração tanto com o Estado como com o capital. Entretanto, os industriais paulistas mantinham óbices quanto às propostas governamentais vindas do Ministério da Educação e Saúde (FONSECA, 1986).

Não obstante, o Idort centralizava as discussões do projeto industrial para o país, mas assumiu também características de organização educacional com o apoio dos articuladores do pensamento educacional escolanovistas Lourenço Filho, Fernando Azevedo, Noemy Silveira e professores da Escola Politécnica de São Paulo. Elaboravam propostas para a política de EP, na perspectiva da formação de trabalhadores com o viés racional taylorista do trabalho, para atender o crescimento das indústrias (WEINSTEIN, 2000; BATISTA, 2015).

Conforme apontado por Cunha (2005c, p. 13), os empresários reagiram fortemente contra as normas constitucionais e o Decreto-lei nº 1.238/39 do Governo. O Idort argumentava que era injusto o empresariado ter que arcar com os custos de aprendizagem dos seus próprios funcionários, para eles o treinamento de pessoal deveria ser função do Estado. Em confronto aberto com o Governo, recusaram-se a cumprir as determinações do decreto, logo, também o artigo 129 da Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937).

Segundo Cunha (2005c, p. 13), o próprio presidente da República entrou no embate direto com os industriais. O presidente teria sido bastante incisivo ao ameaçá-los em fazer cumprir a Constituição, incluindo o custo financeiro de aprendizagem dos empregados. Ameaçou também implementar na íntegra o Decreto 1.238/39. E não parou por aí, Vargas teria dito que daria a atribuição da gestão das Escolas Industriais aos sindicatos dos trabalhadores. Esse aceno do Governo deu aos industriais o incentivo que precisavam para encampar a ideia das Escolas Industriais.

⁴⁴ Semelhante ao que ocorria no Reino Unido desde a metade do século XIX.

5.2.3 Embate entre os Ministérios da Educação, do Trabalho e os industriais

Apesar do anteprojeto para regulamentar o art. 4º, do Decreto-lei nº 1.238/39, elaborado pela Comissão Interministerial não ter sido aceito, os dois ministérios embalados pela importância que o tema da EP tinha ganhado no Governo, continuaram o processo de institucionalização.

Em 1940, cada ministério elaborou uma minuta de anteprojeto e encaminhou para o Presidente Getúlio Vargas. A partir desses documentos foi publicado o Decreto nº 6.029, assinado pelo Presidente e pelos dois Ministros, Gustavo Capanema e Waldemar Falcão. Esse Decreto regulamentou a instalação e o funcionamento dos cursos profissionais, previstos no Decreto-lei 1.238. Essa norma determinou que os cursos de “aperfeiçoamento profissional” funcionariam como unidades autônomas, dentro dos estabelecimentos industriais, ou nas suas proximidades, e também poderia haver integração das empresas com a finalidade de manter em comum acordo a escola.

A formulação do Decreto nº 6.029 gerou um mal-estar entre os dois ministros. Após a publicação do Decreto, Vargas o encaminhou para a Comissão Revisora do Ministério da Justiça⁴⁵ (MJ), para emitir parecer sobre os pontos divergentes apresentados pelo Ministro Capanema acerca dos anteprojetos e o substitutivo sugerido pela Fiesp. O MJ entendeu que o anteprojeto da Educação tinha maior amplitude e era mais sistemático, com isso, seria mais oneroso para o Governo Federal. Em contrapartida, o decreto assinado era mais modesto e atenderia as necessidades das indústrias, sendo menos dispendioso.

Ao mesmo tempo que o Decreto nº 6.029 era assinado, o Ministro Capanema apresentava, em 26 de julho de 1940, uma nova redação ao anteprojeto do Ministério da Educação e Saúde (MES) e apontava uma série de falhas de ordem técnica no Decreto elaborado pelo Ministério do Trabalho. Sendo:

- a) A matéria deve ser objeto de decreto-lei, e não de simples decreto, como redigia o Ministério do Trabalho;
- b) As atribuições dadas ao Ministro da Educação pelos arts. 13 e 14 do decreto assinado (recurso das penalidades impostas por falta de cumprimento dos dispositivos do decreto, autorização para a retirada de importâncias do Fundo), deveriam pertencer ao Ministro do Trabalho;
- c) A atribuição conferida ao Ministro do Trabalho pelo art. 8 (audiência para a expedição, pelo Ministério da Educação, das instruções para o financiamento dos cursos) é própria somente do Ministro da Educação;

⁴⁵ CPDOC - https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/54385

d) O ensino não deve ser de “aperfeiçoamento profissional”, como diz o decreto assinado, mas de “formação profissional”.⁴⁶

O parecer da Comissão Revisora do Ministério da Justiça (MJ) apontou que o Ministro Capanema tinha razão quanto ao questionamento da “letra a”. No que se refere à “letra b”, penalidades aos empregadores, o MJ opinou que seria assunto para o Ministério do Trabalho (MT) e não caberia à Educação assumir essa competência. Sobre a discriminação dos cursos, duração, disciplinas a serem ministradas, o MJ entendeu que não haveria invasão de competências do MES e o MT poderia ser consultado acerca dessas condições previstas no Art. 8º da norma.

Para o MJ, a impugnação mais grave apontada por Capanema, em relação ao Decreto, tinha relação com a obrigação dos pais e do Estado serem os responsáveis por prover a educação para os seus filhos, inclusive a educação profissional – art. 125 da Constituição de 1937. Da maneira como foi concebida a norma – Decreto nº 6.029 – foram atendidos os interesses dos industriais, dando-lhes o dever de prover e promover o ensino profissional aos aprendizes. Porém, acentuou de modo explícito que esse dever é também do Estado.

Ainda, o MJ reconheceu que, segundo o anteprojeto do MES, a quota do Governo para a educação profissional seria fixada anualmente, pelo Presidente da República, com o caráter de subvenção. Desse modo, atenderia melhor o texto constitucional e não sobrecarregaria o orçamento da União. Por fim, o MJ sugeriu excluir a criação de um órgão autônomo para a administração das escolas e o Ministério da Educação ficaria com a incumbência de movimentar as dotações necessárias para toda a educação profissional. Entretanto, a regulamentação do Decreto 6.029/40 não agradava o grupo de industriais, principalmente de São Paulo. Muitas ideias surgiram nesse período, a fim de tentar soluções que desse maior dinâmica à educação profissional.

Em 1941, Vargas atuando diretamente na política de EP, designou uma nova comissão, formada apenas por representantes da indústria, sendo: Euvaldo Lodi, Roberto Simonsen e Valentim Bouças, para proporem um novo anteprojeto destinado ao ensino profissional dos aprendizes das fábricas. Para auxiliar essa comissão, como consultores foram chamados três especialistas João Luderitz, Roberto Mange e Faria Góes Filho (CUNHA, 2005c; WEINSTEN, 2000; MANFREDI, 2016).

⁴⁶ CPDOC – https://docvirt.com/docreader.net/arq_gc_g/54390

A chamada de “comissão de padrões” (WEINSTEIN, 2000) sugeriu a criação do Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação de Industriários (SENAFI). Esse Serviço seria controlado pela CNI em todos os aspectos, sendo: os recursos financeiros, organização didática, controle e regulação. O que os industriais propuseram foi a total autonomia de um subsistema de educação profissional, controlado pela CNI⁴⁷.

Capanema divergiu da proposta de criação do SENAFI. Para ele, todas as ações da política de EP do país deveriam estar incluídas ao programa de reforma do ensino primário e ser supervisionadas pela Comissão Nacional de Educação Profissional. Esse conflito já se arrastava por algum tempo. De um lado, Capanema com seu grupo de educadores inspirados na educação humanista, única para toda a sociedade, representada no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* e influenciado pelas ideias do americano John Dewey (SCHWARTZMAN, 2016). De outro, o grupo dos industriais queriam autonomia total para decidir a política pedagógica dos seus cursos de aprendizagem, sem a influência do Estado e fora do subsistema de educação profissional do país. Conforme apontado por Weinstein (2000), Capanema se opunha à “intervenção” dos industriais na educação profissional, entendia que cabia ao grupo de educadores, e não àquele grupo, decisões e supervisão aos assuntos inerentes ao ensino profissional.

Por outra perspectiva, Vargas concordava com os industriais que a solução dada pelo Decreto 6.029/40 precisava ser melhorada. Em outras palavras, o então presidente se opunha às soluções que seus ministros propuseram. Na verdade, o que estava por trás dos arranjos entre Vargas e parte dos atores industriais era a entrega da aprendizagem industrial ao setor produtivo, o que Capanema era totalmente contra. Para este, o Ministério da Educação deveria ser responsável pela política educacional do país, em todos os níveis e modalidades (CUNHA, 2005c; WEINSTEN, 2000; MANFREDI, 2016).

De fato, o que a CNI almejava era ter organizações de EP próprias, fora das instituições burocráticas do Estado (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2000, 2005c). A ideia dos industriais paulistas era se afastar da esfera da ação governamental e seus controles, o que Capanema não concordava. O Ministro trabalhava para que a aprendizagem industrial estivesse integrada ao subsistema de EP, para ele, tudo que tratasse de atividades de educação profissional deveria estar centralizado no MES, exceto as escolas de formação militar.

⁴⁷ CPDOC/FGV - Relatório dos resultados dos trabalhos da Comissão de Industriais. Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1941.09.13 (1) https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/63796.

No entanto, o problema é que a CNI pensava de maneira oposta e não desejava ter nenhum controle do Estado, assim, nunca chegaram em uma ação concertada. O grupo de educadores do MES e o Ministro tinha seu poder de veto diminuído, o próprio Presidente da República, Getúlio Vargas, era favorável a entrega da aprendizagem para os industriais, o que culminou no Decreto-lei nº 4.048, de 22 janeiro de 1942, mesmo com toda a argumentação contra esse Decreto promovida por Capanema. O SENAI tinha sido criado sobre a total responsabilidade da CNI e a aprendizagem passava a ser exclusiva das indústrias (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c).

Assim, essa decisão de criar o SENAI caracterizou a presença do mecanismo causal “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020). Nesse caso, o poder institucional do Estado fluiu para a iniciativa privada, pela vontade de Vargas e em comum acordo com os industriais (WEINSTEIN, 2000). Estava estabelecida a derrota do grupo de Capanema pelo grupo dos industriais. A questão que ainda permanecia em aberto era a definição do conceito e atuação do ensino de aprendizagem.

Havia uma dissonância dentro do próprio Governo. Enquanto Vargas fazia ações para entregar parte da EP profissional ao setor produtivo, seu Ministro da Educação, Gustavo Capanema, trabalhava desde 1936 na elaboração de uma lei que conseguisse abranger de maneira integral todos os aspectos da educação profissional. A ideia era tentar uniformizar as ações dos municípios, estados, escolas federais e setor privado, no que se refere a um regramento único, tendo em vista que não existia nenhuma norma federal que orientava a EP no país. À vista disso, cada ente da federação atuava a partir das suas normas e regras. Desse modo, após cinco anos de estudos foi lançado o Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, também conhecido como Lei Orgânica do Ensino Industrial, assinado por Getúlio Vargas e Gustavo Capanema (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000; CUNHA; 2005c). É interessante notar que os dois Decreto-lei – criação do SENAI e Lei Orgânica do Ensino Industrial – foram encaminhadas simultaneamente para assinatura do Presidente., contudo, tiveram o espaço de uma semana da assinatura.

A Lei Orgânica do Ensino Industrial regulamentou a aprendizagem no âmbito do ensino industrial. Capanema entendia que a instrução para os aprendizes das fábricas não deveria estar fora do controle do MEC.

Nesse cenário, três importantes mudanças trouxeram profundas modificações ideológicas, administrativas e pedagógicas. O conjunto dessas transformações representaram alterações importantes no âmbito da educação profissional, sendo: *i* – passou a ser considerado

de nível médio; *ii* – a instituição de exames de admissão para o ingresso nas escolas industriais; e *iii* – os cursos foram divididos em dois níveis, sendo curso básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de mestria e o segundo nível, curso técnico industrial. Nesse sentido, os Liceus Industriais foram transformados em Escolas Industriais e Técnicas, que passaram a ofertar cursos de formação profissional em nível equivalente ao secundário (BRASIL, 1942).

A mudança do ensino primário para o ensino médio é bastante representativa. A constituição tornou o ensino primário obrigatório para todas as crianças e o Estado proveria o acesso. Ao elevar o ensino profissional para o ensino secundário, o aprendiz passava a ter elevação no conteúdo de disciplinas que lhe proporcionariam melhor capacitação para análise e interpretação, o que lhe ajudaria na aprendizagem da técnica. Principalmente no estado de São Paulo, as demandas das indústrias por habilidades melhores para a operação das máquinas que apresentação evolução tecnológica. Em outras palavras, já havia a necessidade de treinamento das pessoas para acompanhar o desenvolvimento tecnológico que chegava ao Brasil.

Por outro lado, a exigência de exame de admissão para as escolas industriais é um ponto delicado. Conforme mostrado anteriormente, as EAA, agora chamadas de Escolas Industriais e Técnicas, estavam voltadas para o assistencialismo no sentido de atender crianças e jovens carentes sem acesso ao sistema educacional. Esse tipo de público atingia jovens com vários problemas de formação de aprendizagem, cultural, econômico, etc; e as EAA poderiam tirá-las dessa condição. Ao instituir o exame de admissão, o acesso as Escolas Industriais e Técnicas ficou restrito àqueles jovens que possuíam formação mínima para poder lograr êxito na prova. Com isso, o processo de exclusão por meio da educação volta a se intensificar e a pobreza deixava de ser critério para o aprendizado de um ofício. A proposta da divisão de cursos em dois níveis estava voltada para melhorar a organização das escolas.

5.2.4 A vitória dos industriais

A questão do protagonismo dos industriais na política de educação profissional encontra divergências. Na compreensão de Cunha (2005, p. 35), “os industriais não só não foram os elementos ativos na criação da aprendizagem sistemática e remunerada, custeada por eles próprios, como, também, resistiram todo o tempo a sua instituição”. Já para Fonseca (1986), conforme mencionado anteriormente, o presidente Getúlio Vargas demonstrava em suas ações a vontade de entregar aos industriais o novo subsistema de EP. Apesar de Fonseca entender que

o SENAI não foi criado de maneira independente, visto que houve a ação do Ministro Capanema para inserir na norma a obrigatoriedade da elaboração de um regimento e submetê-lo ao Ministério, a comissão que propôs o anteprojeto de criação do SENAI era toda composta por industriais. Logo, a ação de Capanema foi apenas para reverter parte da autonomia total que estava sendo dada aos industriais.

Na visão de Weisntein (2000), o processo de criação do SENAI consolidou o protagonismo dos industriais nas políticas sociais, principalmente, do Estado Novo. A concepção desse Serviço ocorreu por meio de um longo debate e conflitos, pois várias questões que não lhes agradavam foram resolvidas. As normas estabelecidas pelo Governo – Getúlio Vargas e Gustavo Capanema – obrigavam os industriais a “qualificar” o trabalhador, o que estes eram contra. Para além disso, a forma como estavam definidas as regras limitava a autonomia dos empresários, subordinando-os a burocracia estatal e os conselhos deliberativos seriam formados de maneira tripartite – Governo, representação dos trabalhadores e dos empregadores.

Entretanto, é importante considerar que as mudanças institucionais ocorridas no período analisado não tiveram como implicação um rompimento radical com o passado (MAHONEY; THELEN, 2010). As questões ideológicas de controle do proletariado e escravocrata que atravessavam a sociedade, nas três primeiras décadas do século XX, apresentadas no contexto anterior, não desapareceram. Desse modo, teríamos, “a colocação de novos rótulos em velhas garrafas” (DINIZ; BOSCHI, 1978, p. 47) na política de educação profissional.

Em consonância com a visão de Weisnten, não nos parece que os atores industriais tiveram um papel secundário na institucionalização da política de educação profissional do país, muito pelo contrário. Basta lembrarmos que também foram atores políticos ativos em outras políticas, como a econômica e social (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; OLIVEIRA, 2000).

Portanto, considera-se que o protagonismo dos atores industriais foi tão forte na política de EP que conseguiram total liberdade para que a CNI pudesse organizar e dirigir seus cursos de aprendizagem, teriam, apenas, que cumprir algumas ações administrativas e apresentá-las ao Ministério. Capanema conseguiu inserir um adendo no Decreto de criação do SENAI (art. 8º), prevenendo que a CNI deveria elaborar um regimento e apresentá-lo ao Ministro da Educação, também deixou claro de que o SENAI seria subordinado ao MEC, mas dirigido pela CNI. Na Lei Orgânica, assinada uma semana após o decreto de criação do SENAI, Capanema fez incluir que o MEC fixaria as diretrizes pedagógicas do ensino de aprendizagem de todo o país e exerceria a fiscalização.

Após a criação do SENAI, necessitou-se de uma série de normas para complementar o Decreto de criação e definir o entendimento de aprendizagem. A Lei Orgânica trouxe a definição de aprendizagem, o Decreto-lei 4.481, de julho de 1942, determinou os deveres dos empregadores e dos aprendizes. O Decreto 10.009, também de 1942, publicou o regimento do SENAI (FONSECA, 1986; WEINSTEIN, 2000).

O Decreto 10.009, de 26 de outubro de 1942, assinado pelo Ministro Gustavo Capanema aprovava o regimento do SENAI. É interessante destacar a composição do Conselho Nacional do SENAI, nota-se que não há nenhum preposto dos sindicatos dos trabalhadores.

[...] presidente da Confederação Nacional da Indústria; por um ou mais representantes de cada conselho regional, na razão de um por duzentos mil operários ou fração, não podendo todavia exceder a três o número desses representantes, pelo diretor do Departamento Nacional do SENAI, pelo diretor da Divisão de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Saúde e por um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, designado pelo Ministro (BRASIL, 1942).

Da mesma forma, para os Conselhos Regionais do SENAI não foi previsto qualquer acento para participação dos trabalhadores.

Art. 12. No Distrito Federal, e bem assim no Estado ou Território em que houver federação das indústrias, será constituído um conselho regional composto dos seguintes membros: o presidente da federação das indústrias ou seu representante, três representantes dos sindicatos dos empregadores da indústria, o diretor do departamento regional do SENAI, o Delegado Federal de Educação do Ministério da Educação e Saúde, ou seu representante, e um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, designado pelo Ministro. (BRASIL, 1942)

O mais interessante é o texto do art. 8º, do referido Decreto. A redação informa que o Conselho Nacional do SENAI “funcionará como órgão consultivo do Governo Federal, em assuntos relacionados com a formação de trabalhadores da indústria”, mas sem nenhum representante dos trabalhadores. Diga-se de passagem, os termos “trabalhador” e “operário” são citados em todo o Decreto apenas duas vezes cada. Com isso, estava consolidada a questão dos interesses ideológicos dos industriais em controlar os trabalhadores por meio da educação profissional (DINIZ; BOSCHI, 1991).

A formação dos Conselhos do SENAI – Nacional e Regionais – expressa o protagonismo do grupo industrial em fazer valer a institucionalização da vantagem (discutido no Capítulo 2) junto ao Governo no processo de institucionalização da educação profissional (PIERSON, 2015, 2016). O interesse de formação dos trabalhadores era tratado pelo

empregador, em última análise, os trabalhadores e os sindicatos de operários não tinham o mínimo poder de escolha da sua formação profissional, tudo seria tratado pelo patrão.

Para constituir o SENAI, Roberto Simonsen buscou contratar nomes importantes da educação profissional do país e que tinham boas relações com o Governo. Nesse sentido, ainda em 1942, nomeou João Lüderitz para dirigir o Departamento Nacional; Joaquim Faria Góes Filho para diretor do Departamento Regional do Distrito Federal e Roberto Mange para o cargo de Diretor do Departamento Regional de São Paulo. Esses três nomes deram início as atividades do SENAI (FONSECA, 1986).

O problema acerca da definição legal do enquadramento do aprendiz estava em aberto. O Decreto-lei nº 5.091, de 15 de dezembro de 1942, estabeleceu que o aprendiz é o trabalhador menor de dezoito anos e maior de quatorze, sujeito à *formação profissional metódica* do ofício em que se exerça o seu trabalho. Inclusive, a mesma definição foi utilizada na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (BRASIL, 1943).

Inicialmente, o SENAI precisava regular quais seriam os ofícios que deveriam ser qualificados pelas escolas, como também onde seriam localizadas e, ainda, construir as instalações. Nesse interim, entre estruturar suas sedes próprias e ter as condições mínimas de funcionamento, inicialmente, o SENAI fez acordos com escolas oficiais existentes, alugou espaços particulares para dar início aos seus cursos (FONSECA, 1986). Além disso, não tinham as oficinas necessárias e ministravam aulas teóricas de cultura geral, de tecnologia e de desenho técnico (FONSECA, 1986).

Para além disso, os primeiros anos de atuação do SENAI foram destinados para o esforço de Guerra. A Portaria ministerial⁴⁸ nº 264, de 6 de outubro de 1942, assinada pelo Ministro Capanema, designava uma comissão formada por servidores do MEC e do SENAI para estudar a organização do ensino industrial de emergência. Composta por Francisco Montojos (Diretor da Divisão de Ensino Industrial do Departamento Nacional de Educação); Licério Schreiner (Técnico de Educação do MEC); Nereu Sampaio (Diretor da Escola Técnica Nacional); pelo lado do SENAI, João Lüderitz (Diretor do Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários); Joaquim de Faria Góes Filho (Diretor do Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários no Distrito Federal). Foram oferecidos cursos de aprendizagem rápida para reciclar trabalhadores, bem como para funções

⁴⁸ Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/191028/Portaria%20ministerial%20que%20designa%20a%20comiss%C3%A3o%20para%20estudar%20o%20ensino%20industrial%20de%20emerg%C3%Aancia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

mais especializadas. Capanema criticava tais cursos oferecidos pelo SENAI. Para ele, não ofereciam formação profissional aos jovens, apenas, ensinava-lhes práticas. Por outro lado, Roberto Mange e Faria Góes, ambos do SENAI, eram adeptos à educação específica de programas de aprendizagem rápida (WEINSTEIN, 2000).

5.2.5 O problema da educação geral e específica do SENAI

Na opinião de Fonseca (1986), as indústrias tinham poucos interesses com os cursos para trabalhadores aprendizes menores. Eram cursos que consumiam muitos recursos, eram mais demorados e a indústria necessitava de aprendizado rudimentar, o que poderia ser adquirida no próprio local de trabalho.

Desse modo, parece que fica claro que a disputa política acerca da educação geral e específica (STREECK, 2011) tinha sido vencida pelos industriais. Isso, pois entendiam que cultura geral não era tarefa da indústria, mas dos cursos primários das escolas públicas e os cursos de aprendizagem desenvolvidos pelo SENAI eram para ministrar cursos de curta duração. É importante destacar que a norma que criou o SENAI não faz nenhuma menção a formação profissional ou educação profissional.

Em 1941, Capanema enviou um documento⁴⁹ para Vargas no qual apontava alguns problemas acerca do anteprojeto de criação do SENAI, sugerido pelos industriais⁵⁰. A primeira observação que Capanema fez foi sobre a nomenclatura, sugeriu que o novo organismo deveria ser intitulado – Serviço Nacional de Educação Profissional dos Industriários. Justifica sua proposição com o argumento de que o problema não é de aprendizagem e sim de “educação profissional”. Para ele, a aprendizagem estava longe de ser ensino, e muito mais distante do processo educacional, salienta de maneira bastante dura que qualquer organização de educação profissional deveria ser coordenada com o ensino primário e o ensino normal, e não apenas cursos de aprendizagem isolados. Weinstein (2000) destaca, ainda, que Capanema entendia que seriam cursos de mera transmissão de processos técnicos inidôneos.

Ainda, nas suas observações, Capanema criticou os estudos do Relatório dos resultados dos industriais, dizendo:

⁴⁹ CPDOC/FGV - Observações sobre o decreto que cria o serviço nacional de aprendizagem dos industriários. https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/63836

⁵⁰ CPDOC/FGV - Relatório dos resultados dos trabalhos da Comissão de Industriais. Ministério da Educação e Saúde - Educação e Cultura\GC g 1941.09.13 (1) https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/63796

[...] não se cuidou do ensino nem da educação no decreto. O que se quis foi entregar á Confederação Nacional da Indústria, entidade ainda não reconhecida pelo Ministério do trabalho o que para que seja reconhecida será de um decreto especial do Presidente, a administração de uma receita anual [...] ⁵¹.

Portanto, a partir das narrativas, a criação do SENAI, em termos de aprendizagem, estava distante do que eram os fundamentos da educação profissional da época, até mesmo dos modelos de outros países, como Alemanha, Inglaterra, França, etc. Essa passagem, fortalece mais ainda a ideia do poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020).

Na mesma direção, Fonseca (1986) questiona sobre a finalidade dada a instrução da aprendizagem nas Escolas Federais Industriais, Técnicas Federais e do SENAI. As primeiras, que compunham a rede federal do Ministério da Educação, as estaduais e as particulares, na opinião de Fonseca, conseguiam capacitar o operário muito bem, com formação integral, mais profunda e com multifuncionalidade, o que proporcionava aos aprendizes condições de ocuparem várias funções.

Por outro lado, as escolas do SENAI, segundo Fonseca, tinham um preparo monotécnico, em cursos de menor duração que não proporcionava aos seus alunos condições de continuarem nos seus estudos. Dito de outro modo, o certificado emitido pelo SENAI não estava inserido no sistema educacional do país, com isso, os jovens não adquiriam formação para tentar dar continuidade nos seus estudos. Já os alunos das escolas industriais e técnicas públicas, eram submetidos a cursos com duração de quatro anos, com aulas todos os dias, com tempo integral nas escolas. Ou seja, os currículos e os conteúdos das duas instituições eram totalmente diferentes, as escolas públicas tinham conteúdos bem mais extensos com formação mais consistente do que o SENAI, sendo consideradas formação qualificada para a elite, já o SENAI ministrava cursos de aprendizagem mais para o chão de fábrica (FONSECA, 1986). Ainda, nas palavras de Fonseca (1986) o tipo de ensino praticado no SENAI constituiria uma aprendizagem estanque, sem a menor ligação com a estrutura educacional do país.

A relevância dos interesses dos industriais e seu poder de veto era tão grande que conseguiram criar normas e regras específicas da EP para atendê-los. Isso parece ser bastante relevante para a análise da política visto que eles criaram a possibilidade de ministrar cursos no SENAI sem relação com o subsistema de EP do país, criaram seus próprios cursos com conteúdo específicos.

⁵¹ CPDOC/FGV - Observações sobre o decreto que cria o serviço nacional de aprendizagem dos industriários. https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_G/63836.

5.2.6 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1930 a 1945

Contexto

O período analisado, 1930 a 1945, é determinante para o entendimento dos conflitos e mudanças institucionais que envolveram a política de educação profissional; também, causa e consequência de dependência do caminho – *path dependence* (THELEN, 2003) e ao longo do tempo que pode ter influenciado outros contextos. Marcado pelo governo autoritário de Getúlio Vargas, esse período foi de grandes transformações para o país, visto que os reflexos da crise econômica mundial, devido à quebra da bolsa de Nova York, em 1929, motivaram mudanças no cenário econômico do país. Internamente, tinha-se várias efervescências política, social, ideológicas e econômicas, como a Revolução de 1930, Revolução Constitucionalista de 1932, golpe de estado realizado por Getúlio Vargas com apoio dos militares em 1937 e outros. Quanto à economia, as exportações de café, que tinham grande importância para a balança comercial do país, sofreram fortes reveses devido ao abalo econômico mundial, o que trouxe consequências também a elite agrária.

Além disso, o Governo de Vargas deu início ao Estado desenvolvimentista, baseado em forte centralização das políticas públicas e tomadas de decisões, para formular e implementar o processo de industrialização e substituição de importação. Para isso, o Governo fomentou crescimento de indústrias manufatureiras, em uma tentativa de diminuição de importações de produtos industrializados. No entanto, para que a política de desenvolvimento tivesse bons resultados esbarrava em uma questão política fundamental, a formação e capacitação de mão de obra para atender as demandas da expansão fabril e as novas tecnologias que por aqui chegavam.

Esse período, refere-se a uma fase crucial da formação e estabelecimento da elite industrial do país, fundamentada no capitalismo industrial liberal (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1978; BOSCHI, 1991). Tudo isso acontecia ao mesmo tempo em que a política desenvolvimentista de industrialização estava sendo institucionalizada. Política esta que perdurou durante décadas, alguns autores indicam que até os anos de 1960 (BRESSER-PEREIRA, 2003; CUNHA, 2015). Ademais, conforme ensinado por Diniz e Boschi (1978) a década de 30 é marcada pelo real aparecimento e fortalecimento das federações industriais, o que veio a ser depois a organização dos sindicatos patronais, proporcionando melhores condições

para que articulassem seus interesses junto ao Estado, inclusive, na política de educação profissional.

Em contraste com o período anteriormente estudado (Antecedentes), nota-se um fortalecimento maior do domínio dos industriais. O estilo de atuação dos seus principais atores, como Roberto Simonsen, configurou-se como um recurso político para conduzir os interesses do setor industrial, no contexto do Governo autoritário de Vargas, a fim de lhes garantir acessos nas burocracias estatais.

Atores

A partir da análise realizada, foi possível evidenciar mudanças das correlações de forças no âmbito das elites dominantes ou alterações no equilíbrio de poder (MAHONEY; THELEN, 2010). A política desenvolvimentista baseada na industrialização do Governo ditatorial de Vargas proporcionou a elite industrial ou capitalista se sobressair aos demais atores nas disputas econômicas, políticas, ideológicas e sociais que envolviam a educação profissional.

Os dados analisados mostraram que houve mudanças de equilíbrio de poder no campo da economia. Os setores agrário-exportador e urbano-industrial entraram em disputas políticas que envolviam distribuição de recursos e poder. O setor industrial estava em ascensão, buscava espaço na burocracia estatal para fazer valer seus interesses quanto aos benefícios de alíquotas de imposto, financiamento para a expansão industrial, etc; ao mesmo tempo em que o setor agrário, por meio das suas oligarquias, tinha seus interesses e proteções atendidos pelo Estado há bastante tempo. Entretanto, o crescimento do setor industrial era muito superior ao agrário (DINIZ, 1978).

Desse modo, constata-se a mudança do contexto regado pelo modelo de Governo burocrático-autoritário com a presença marcante do Estado, numa gestão típica excludente de atores (DINIZ; BOSCHI, 1991). Somando-se ao fortalecimento dos atores industriais, permitiu que a elite capitalista promovesse a institucionalização das suas vantagens (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016) nas instituições de educação profissional.

Nesse sentido, traça-se o perfil ideológico do empresariado, particularmente no que se refere às suas posições e atuação, quanto as duas questões centrais: a participação no Estado e exclusão dos trabalhadores na institucionalização da política de educação profissional é bastante representativa. Junta-se a esses pontos, o fato de que os atores Estado, industriais e trabalhadores (estrangeiros) conheciam como a política de educação profissional estava sendo institucionalizada em países de economia avançada e seus conflitos. Os relatórios analisados,

apresentados anteriormente, apontam que os burocratas estatais estudaram os modelos de outros países para tentar adaptá-lo no Brasil, principalmente, o alemão. E, os atores industriais tinham acesso aos relatórios produzidos pelo Governo.

Além disso, identificou-se que vários atores, tanto do grupo dos educadores quanto dos industriais, visitavam esses países para conhecer *in loco* como era desenvolvido o ensino profissional. Portanto, pode-se deduzir que minimamente conheciam as disputas ideológicas travadas entre o Estado, sindicatos de trabalhadores, empregadores e ensino profissional.

Desse modo, a exclusão dos sindicatos de trabalhadores da institucionalização da EP se deu pela ação dos atores industriais junto com o Governo. O que se estabeleceu sobre as instituições foi moldado por meio do corporativismo bipartite, sustentado pelo autoritarismo do Governo Vargas. As oligarquias industriais, com a memória ainda viva de séculos de escravidão, crença e preconceito com o trabalho manual (SCHWARTZMAN, 2016) e com o discurso de “controle social”, omitiram das normas de criação do SENAI a participação dos trabalhadores nos seus conselhos (BRASIL, 1942). Pode-se considerar que a não participação de sindicato de trabalhador nos conselhos (nacional e regional) do SENAI foi uma forma de controlar a aprendizagem sem a participação ativa dos trabalhadores, o que gera vantagem nos conflitos trabalhistas (CULPEPPER; THELEN, 2008)

Portanto, a partir da discussão apresentada no Capítulo 2 desta tese, fica evidenciado que a atuação da iniciativa privada e do Estado não se fez nos moldes da teoria pluralista. Se assim fosse, descaracterizaria o papel excludente desempenhado pela elite industrial e pelo Estado (DINIZ, 1978) no processo de institucionalização da educação profissional.

Por outro lado, os sindicatos de trabalhadores foram capturados pelas instituições estatais e suas ações restritas e controladas pelo Ministério do Trabalho. As ações dos sindicatos operários, muitas vezes, foram reprimidas pelo uso da força. O texto do art. 139, da Constituição de 1937, conseguiu sintetizar a expressão ideológica de controle social sob o trabalhador, que a elite dominante representava, sendo: “a greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 1937).

Além do mais, a partir dos dados analisados, evidenciou-se que os sindicatos de trabalhadores não tiveram participação no processo de institucionalização – ou mudanças institucionais – da política de educação profissional nesse período.

**QUADRO 12 – Análise da participação dos sindicatos na política de educação profissional
– 1930 - 1945**

| Dimensões sindicais | Atuação dos sindicatos brasileiros |
|--|---|
| Negociar com os empregadores de maneira coletiva | Ausente |
| Intervir na formação de habilidades | Ausente |
| Institucionalizar regras de acesso ao emprego | - |
| Regular a oferta de mão-de-obra | Ausente |

Fonte: Adaptado Streeck (2005)

Instituições

Uma das principais lições que se destaca da literatura examinada no Capítulo 1, e que é fundamental para a compreensão e explicação (KELLSTEDT; WHITTEN, 2013) da composição institucional do caso brasileiro, está nos ensinamentos da economia política. Vários autores explicam que a estrutura e a operação dos mercados de trabalho podem ser fortemente influenciadas pela interação – ou complementaridade – das políticas de educação profissional com outras instituições econômicas adjacentes (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; CULPEPPER; THELEN, 2008). Esses fundamentos, que estão no campo da economia política, situados no contexto político-institucional, fornecem a base para interpretar e analisar as origens históricas de modelos de EP estabelecidos em vários países (CULPEPPER; THELEN, 2008).

Em outras palavras, parte-se do princípio de que as políticas de educação profissional – ou formação profissional – desenvolveram-se ao longo do tempo simultaneamente ao desdobramento de outras instituições e organizações importantes do mercado de trabalho, especialmente, com associações patronais, sindicatos de trabalhadores, instituições de negociação coletiva ou associações artesanais (CULPEPPER; THELEN, 2008). Portanto, depende-se de que a articulação entre os vários grupos de atores e seus interesses, no sentido de se complementarem por meio do jogo das arenas institucionais, tiveram um profundo efeito sobre as formas das normas de educação profissional e processos produtivos que se desenvolveram nas nações (CULPEPPER; THELEN, 2008).

A partir desses ensinamentos, estudos comparativos desenvolvidos em países de economia avançada, isso se refletiu de duas maneiras (THELEN, 2004; CULPEPPER; THELEN, 2008). Historicamente, a redução de conflito de classe que envolviam a educação profissional foi necessário para a sobrevivência de um forte treinamento baseado nas fábricas – ou indústrias de países de economia de mercado coordenada. É o caso dos países Alemanha

e Japão – que conseguiram fazer com que as instituições se coordenassem, tendo soluções concertadas para a sobrevivência de uma política de formação profissional alicerçada nas indústrias. Por outro lado, a presença de fortes conflitos entre os atores foi o suficiente para gerar crescentes problemas e arruinar a possibilidade de interação entre os atores da EP. Isso ocorreu mais nas economias de mercado liberal. Exemplo desse modelo de EP foi encontrado nos EUA e na Inglaterra, onde recaía no mercado a qualidade de gerir esses conflitos. E, historicamente, no processo de industrialização desses países, o fortalecimento dos sindicatos dos trabalhadores influenciou no treinamento nas indústrias (THELEN, 2004; CULPEPPER; THELEN, 2008).

Conforme apontado por Schneider (2013, p.9), os níveis de densidade sindical eram altos nas economias liberal e coordenada, no período pós-Segunda Guerra. O que não se reflete no tipo de economia na América Latina. Schneider denominou a economia da América Latina como hierárquica (CAPÍTULO 1). Um dos motivos para isso é a constatação de que a formação profissional é geralmente decidida unilateralmente por empresas ou associações de industriais, enquanto em países de economia liberal é baseada no mercado e em economia coordenada é mais negociada entre os atores. Todavia, especificamente no caso brasileiro, conforme analisado neste capítulo, as decisões ocorrem de maneira bipartite, envolvendo o Estado e associações de industriais representadas, principalmente, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Destaca-se que há uma lacuna histórica a qual Schneider (2013) não se atentou. Especificamente, no caso da política de educação profissional no Brasil, criou-se duas instituições distintas no Governo de Vargas. Sendo uma pública que envolve as escolas federais, estaduais e municipais – nesta tese nosso objeto de estudo é Rede Federal de Escolas Técnicas, antigas EAA (industriais, técnicas e agrícolas) – mantidas pelo poder público e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)⁵², uma instituição paraestatal, mantida, em parte, com recursos arrecadados pelo Estado e repassados para a CNI.

Conforme já analisado neste capítulo, o SENAI foi criado no sentido de atender exigências dos atores industriais e não da sociedade. Era uma organização quase fora do sistema educacional do país, isso só não ocorreu devido à ação do ministro Gustavo Capanema. Para mais, considera-se que foi exercido o “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER;

⁵² A partir do SENAI houve um desdobramento de várias outros serviços ligados a outras Confederações: Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Social do Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

THELEN, 2020), quando o Governo passou para a indústria a responsabilidade de prover aprendizagem em estabelecimentos que, ao nosso ver, se distinguem bastante de escolas. As análises de Schneider (2013) estão centradas apenas no SENAI.

Na verdade, o que parece é que o problema que envolvia a disputa política de EP, no primeiro Governo de Vargas, estava centrado na educação geral e específica (STREECK, 2011). Por um lado, a Rede Federal já tinha adotado o modelo que atuava de maneira integrada, nos dois tipos de educação, com cursos profissionais mais longos, mínimo de três anos, nas EAA. O que proporcionava uma formação educacional geral aos aprendizes e com alguma dificuldade de interagir com a indústria para proporcionar maior aprendizagem específica⁵³ (CUNHA, 2005bc).

O subsistema do SENAI parece que dava continuidade à exclusão ideológica dos pobres e proletariados ao acesso à educação. O formato dos cursos era considerado um tipo especial que, segundo Fonseca (1986, p.504), “cerceava a aspiração natural de melhoria de nível social que todo jovem traz dentro de si. Sob este ponto de vista, apresentava-se, pois, como antidemocrático, uma vez que não permitia uma igual oportunidade para todos.”. Também se ressalta que a gênese do SENAI é de Serviço de Aprendizagem, o que transparece ser organizações industriais pouco afetas a concepção de escola.

Existe um tensionamento no que se refere à influência do modelo europeu na política de educação profissional no primeiro Governo varguista e, em consequência, na criação do SENAI. Para Cunha (2012), o sistema historicamente desenvolvido na Alemanha e na Suíça, a partir das corporações de ofícios (guildas), deram origem as instituições de formação profissional concebidas sob as estruturas baseadas no binômio oficina-escola. E isso influenciou na criação do SENAI.

Por outro lado, Magalhães e Castioni (2021) discordam desse entendimento. Para eles, as duas coalizões que estavam em conflito, grupo de Capanema (nacionalistas) e o grupo de Simonsen (liberal) “entendiam a necessidade desse binômio para ampliar a oferta de mão de obra no país” (MAGALHÃES; CASTIONI, 2021).

Ao nosso ver, concorda-se que o binômio oficina-escola estava presente nos conflitos políticos sobre a institucionalização da EP no país. Entretanto, pelas evidências encontradas acerca das crenças que sustentavam a contraposição dos industriais às normas estabelecidas pelos nacionalistas, mostra que eram avessos à educação escolar – ou educação geral –, logo, ao subsistema de EP que estava em vigor na Rede Federal.

⁵³ Mas tentava, mesmo que de maneira precária, incluir os desvalidos de qualquer sorte.

O entendimento apresentado por Schneider (2013) fortalece ainda mais essas evidências. Para ele, em essência, os cursos do SENAI eram de curta duração e visavam um “equilíbrio de baixa qualificação” (SCHNEIDER, 2013, p. 132). Em outras palavras, diferente das Escolas Técnicas Federais o SENAI privilegiava apenas a educação específica de baixa qualidade (STREECK, 2011), sem se preocupar com a educação geral.

Além do mais, considera-se, a partir da análise dos dados, que o SENAI era um Serviço de Aprendizagem baseado em oficinas fora dos estabelecimentos das indústrias, controlados pelas associações de industriais para atender suas demandas imediatas de treinamento. Portanto, parece que, devido ao contexto social, ideológico, político, econômico e sob a influência das instituições que já existiam – as EAA –, a institucionalização que criou o SENAI pouco se assemelha com o binômio oficina-escola, apesar dos atores conhecerem o modelo alemão e serem influenciados por ele. Os atores industriais eram mais influenciados pelo modelo norte americano taylorista (WEINSTEIN, 2000; MAGALHÃES; CASTIONI, 2021).

Segundo apontado por Fonseca (1986), essa situação perdurou durante décadas. Mas, tiveram tentativas, ao longo do tempo, de conciliar os cursos de aprendizagem do SENAI com o subsistema educacional público do país, para que os alunos tivessem acesso aos cursos técnicos e às escolas de engenharia. Em 1950, o Ministro da Educação, por meio da Portaria nº 15, permitia a entrada dos alunos do SENAI nos cursos técnicos desde que tivessem realizado curso de aprendizagem, com duração mínima de três anos. Não foi possível e a portaria foi tornada sem efeito, tendo em vista que os cursos do SENAI eram de curta duração. O que deixava seus alunos sem uma formação geral que pudesse ajudar na ascensão cultural e social por meio da educação profissional.

Outra tentativa de equiparação dos cursos de aprendizagem do SENAI aos cursos industriais básicos ocorreu em 1956, por meio da Portaria nº 55. A condição para igualar a formação dos jovens era que os cursos de aprendizagem teriam que ter duração de quatro anos. Também não foi para frente, tendo em vista que o SENAI não possuía cursos de quatro anos.

Assim, considera-se que o mecanismo causal que estava presente no primeiro Governo varguista era o “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020). Todavia, precisamos adequá-lo ao caso da política de EP brasileira.

QUADRO: 13– Mecanismo causal presente no período de 1930 a 1945

| Mecanismo de poder institucional empresarial | Casos empíricos | Política Pública | Característica |
|--|-----------------|-----------------------|---|
| Delegação | Brasil | Educação profissional | - Modelo de educação profissional bipartite – Estado e indústria; - Subsistema fechado, que conta com o apoio de grupos empresariais, sem a participação trabalhista organizada; - Regulamentado em lei a partir de 1942; - Os atores empresariais possuem o poder político. |

Fonte: Busemeyer e Thelen (2020) - adaptado

Em resumo, o modelo do subsistema de EP criado no primeiro Governo de Vargas, pode ter sido a causa e consequência de outras mudanças institucionais graduais na política de EP, como veremos nas análises dos outros períodos. Portanto, considera-se que esse conflito político ocasionou uma mudança endógena gradual (MAHONEY; THELEN, 2010), que pode ter afetado a trajetória do subsistema de EP público com viés de educação humanista que envolvia a educação geral e específica.

Ainda, ante ao *framework* de Mahoney e Thelen (2010), parece que os quatro mecanismos causais propostos não alcançam a mudança institucional ocorrida no período de 1930 a 1945, na política de educação profissional. A explicação para isso é o fato de que o grupo de ator industrial não foi capaz de alterar a instituição existente, os Lyceus (hoje a Rede Federal de educação profissional), nem modificar. Os industriais conseguiram criar uma nova instituição sem mexer nas já existentes.

Em uma primeira leitura, pode-se entender que poderia ser uma mudança institucional gradual por *deriva*, se considerar que houve falha em adaptar ao contexto as regras existentes. Entende-se que ocorreram tentativas de adaptar as normas ao contexto, mas não foram aceitas pelos industriais. Da mesma maneira, novas regras adicionadas às antigas – *camadas* – se a disputa tivesse ocorrido apenas nas regras da Rede Federal, foi para além disso. O que aparenta, nas evidências encontradas, é que os industriais não aceitavam as regras existentes e nem as mudanças propostas pelo Ministério da Educação e Saúde.

Quanto aos aspectos da *conversão*, as regras continuaram as mesmas em termos da educação geral e específica, e isso parece que oferecia pouco espaço para interpretação e ambiguidade. Por último, o *deslocamento*, as regras existentes não foram removidas, no entanto, os atores “perdedores” em antigas instituições elaboraram uma norma própria, distinta da já existente.

Trajetória

É importante ressaltar que a análise realizada neste capítulo envolve a criação do SENAI, visto que os atores industriais fizeram valer a vantagem de poder que tinham sobre os demais atores e influenciaram diretamente na institucionalização da política de EP. Todavia, a trajetória da política da Rede Federal continuou com os seus processos institucionalizados e a desenvolver a educação profissional seguindo as normas que já estavam estabelecidas. A Lei Orgânica do Ensino Industrial (BRASIL, 1942), por exemplo, expressou parte da luta pela educação profissional pública, que tinha como fundamentos a participação tripartite – Art. 3º.

Art. 3º O ensino industrial deverá atender:

1. Aos interesses do trabalhador, realizando a sua preparação profissional e a sua formação humana.
2. Aos interesses das empresas, nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão de obra.
3. Aos interesses da nação, promovendo continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura.

Possivelmente, o subsistema de EP controlado pelo setor industrial pode ter afetado o processo de interação ou complementaridade entre os vários arranjos institucionais. Isto porque, eles detinham os arranjos institucionais de educação profissional e o industrial. Nesse sentido, pode-se imaginar que a busca pela complementaridade pode ter sido afetada.

QUADRO 14: Resumo da análise da mudança institucional – 1930 a 1945

| ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO | CATEGORIAS | DESCRITORES |
|---|---|---|
| Características do Contexto Político | O contexto aponta para “fortes possibilidades de veto” | <ul style="list-style-type: none"> - Burocracia-autoritária, processo de industrialização no país; - Ainda sobre a herança escravocrata; - Duas coalizões principais: Estado e educadores (escolanovistas) e Estado e industriais (paulistas); - Interesse do Estado manter centralizada a política educacional do país no MES. Interesse dos industriais: afastar da burocracia estatal e conseguir autonomia no subsistema de EP; - Atores com maior poder de veto: Estado; educadores ligados ao Estado e grupo dos industriais; - Sindicatos e trabalhadores com baixo poder de veto; - O Governo autoritário de Vargas controlava a agenda legislativa; - Atores coletivos; - Pontos de veto em disputa: “formação profissional” (escolanovistas) e aprendizagem (industriais). Participação dos trabalhadores na tomada de decisão da política de educação profissional. |
| Características das Instituições | Baixo Nível de discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | <ul style="list-style-type: none"> - Especificamente, quanto as regras de educação geral e específica tem baixa ambiguidade das regras. Tanto é, que os industriais se negavam a executar as normas como estavam sendo implementadas; - Na prática, as escolas técnicas públicas implementavam a educação geral e específica de maneira integrada (STREECK, 2011); - As narrativas históricas das instituições analisadas mostraram que as duas principais coalizões tinham ideologias bastante diferentes. Escolanovistas – humanista, sobre a influência do Manifesto da Educação Nova (1932). Já os industriais – liberais estavam sob a interferência da Administração Científica taylorista. |
| Tipo de Agente de Mudanças | Insurretos | Os industriais não seguiam as regras institucionais, negavam a cumprir um dispositivo Constitucional e não tinham interesse em preservar as instituições antigas. |
| Tipo de Mudança Institucional (Mecanismos causais) | <p>Não foi possível determinar o mecanismo causal por Mahoney e Thelen (2010). Mas, por Busemeyer e Thelen (2020), sendo o poder institucional empresarial.</p> | As categorias sugeridas por Mahoney e Thelen (2010) não conseguem abranger o caso da política de educação profissional brasileira, no período de 1930 a 1945. No contexto analisado, foi criado pelos industriais com apoio de Vargas, mais um subsistema de educação profissional totalmente novo e o subsistema público foi mantido. |

Fonte: elaboração própria.

CAPÍTULO 6 – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O MODELO DESENVOLVIMENTISTA PÓS VARGAS - 1946 – 1964

No capítulo anterior, constatou-se que a institucionalização da política de educação profissional se deu por meio de processos bastante conflituosos. O contexto era de muitas mudanças quanto às questões social, econômica e política que envolvia a participação de atores no âmbito público, privado, sindicatos de trabalhadores e educadores que representavam forças desiguais no jogo da política (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016). Além disso, disputavam a distribuição de recursos e de poder (SCHMITTER, 1965) que envolviam questões ideológicas persistentes, como a manutenção do domínio das oligarquias, sobre os grupos de atores que representavam os trabalhadores (OLIVEIRA, 2002; COLISTETE, 2001; MANFREDI, 2016).

Esse processo facilitou a institucionalização dos interesses dos atores melhores posicionados na disputa política (PIERSON, 2016), aqui a elite industrial do país. Junto ao Estado, os industriais tiveram um *modus operandi* bipartite (DINIZ; BOSCHI, 1991) sob a política desenvolvimentista, e esta característica perdurou ao longo do tempo (WEINSTEIN, 2000; COLISTETE, 2001; CUNHA, 2005c), a qual a coalizão dos atores industriais teve ação protagonista bastante destacada junto ao Estado, logo, nas mudanças institucionais.

É importante salientar que o resultado da disputa analisada no contexto anterior (Capítulo 5) foi a criação de uma nova instituição, praticamente fora do subsistema de educação profissional público. Dessa maneira, acarretou a dualidade do subsistema de educação profissional brasileira, sendo um público e outro privado: a Rede de Escolas Técnicas Federais (Técnicas, Industriais e Agrotécnicas)⁵⁴ e o Serviço de Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), respectivamente. O primeiro, passou a ser considerado escolas para a “elite” (FONSECA, 1986), tendo em vista que preparava os jovens com educação geral e específica, em cursos secundários integrados de duração entre três e quatro anos (BRASIL, 1942). Por outro lado, o SENAI atuava na aprendizagem e treinamento dos trabalhadores manuais, com cursos de educação específica de curta duração – Cursos Rápidos de Aperfeiçoamento (CRA) e Cursos Rápidos de Formação (CRF) –, de maneira que o jovem aprendiz ficava limitado quanto à continuidade dos seus estudos, pois os cursos de aprendizagem não certificavam os

⁵⁴ Importante ressaltar que não faz parte da análise desta tese os subsistemas de educação profissional estaduais e municipais.

estudantes para continuidade nos estudos, além de baixa qualidade (BRASIL, 1942; FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c; MAGALHÃES, 2020; MANFREDI, 2016).

No período do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 - 1945), fomentou-se a persistência da divisão social do trabalho existente no Brasil, por meio da educação profissional. O poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) proporcionou a criação de uma nova instituição educacional concebida para atender as demandas imediatas do setor privado, o que fortaleceu a atuação de uma coalizão bipartite (Estado e industriais). Essa mudança institucional endógena (MAHONEY; THELEN, 2010), afastou outros atores políticos – sindicatos, educadores escolanovistas, e trabalhadores – do campo das decisões políticas que envolviam a instituição específica do SENAI.

Constatado o protagonismo dos industriais na política de educação profissional⁵⁵, estabelecido por meio da coalizão dos industriais e da burocracia estatal, criou-se instâncias administrativas e práticas que geraram consequências ao longo do tempo. Tais consequências podem ser vista no afastamento cada vez maior dos sindicatos de trabalhadores industriais, no processo da ação coletiva (STREECK, 2005), nas decisões de políticas públicas que envolviam interesses diretos dos trabalhadores, como melhores acessos à educação profissional e a possibilidade de os próprios sindicatos promoverem cursos profissionais.

Feito este breve resumo do capítulo anterior, o contexto analisado neste capítulo abrange o período de 1946 a 1964. É importante reforçar, conforme apresentado no Capítulo 1, que as instituições de educação profissional têm ocupado um papel central na literatura contemporânea sobre as econômicas políticas das democracias avançadas (THELEN, 1991, 2004; CROUCH, 1993; HALL; SOSKICE, 2001; SCHNEIDER, 2009, 2013).

Por outro lado, em economias de países considerados em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, autores tem apontado o fracasso das políticas de educação profissional devido à baixa qualidade do ensino e a pouca interação com a política industrial do país (SCHNEIDER, 2013; SCHWARTZMAN, 2016; CASTRO, 2005; MAGALHÃES, 2020). Mas, pouco explicaram, historicamente, os mecanismos causais que estavam em ação, ou não, em determinados contextos (FALETTI, 2009), para resolver problemas de coordenação no mercado, os interesses ideológicos dos grupos em defender a educação geral ou específica no processo de disputa política (STREECK, 2011).

Dessa maneira, buscar-se-á compreender e explicar (GERRING, 2019) como se deu a institucionalização da política de educação profissional, tendo como referência que, no campo

⁵⁵ Semelhante ao que a professora Eli Diniz (1978) evidenciou, quanto à política econômica do país.

da ciência política, o interesse está no impacto da educação profissional quanto à inclusão ou exclusão social, com foco em compreender os fundamentos políticos e institucionais da economia nacional, sistemas político-econômicos associados a resultados políticos e distributivos divergentes (IVERSEN; SOSKICE, 2001; HALL; SOSKICE, 2001; CULPEPPER; THELEN, 2008).

6.1. Conflitos de interesses e consequências da Lei Orgânica do Ensino Industrial

Conforme apresentado no Capítulo 5, o processo de formulação da Lei Orgânica do Ensino Industrial – Decreto-lei nº 4.073/42 – perdurou por um período de mais de cinco anos antes de ser promulgado como Decreto. A equipe de Capanema estudou o assunto com a participação de diversos atores no sentido de promover mudanças importantes na educação profissional, orientar melhorias na formação dos futuros trabalhadores e na formação continuada daqueles que já atuavam no mercado de trabalho. Tudo, com a finalidade de acompanhar as mudanças ocorridas tanto no processo de industrialização do país como também nas mudanças tecnológicas (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c).

Para isso, a equipe do Ministério da Educação, sob a condução do Ministro Gustavo Capanema, criou mudanças institucionais fundamentais para proporcionar à educação profissional maior diversidade no ensino técnico (formação específica), juntamente com a cultura geral (formação geral) dos aprendizes. Em palestra⁵⁶ proferida, na Escola Técnica Nacional, em 1944, Capanema destacou o significado da Lei Orgânica para o ensino industrial do país. Explicou que a norma criada, e mais a legislação complementar, a regulamentação que estava sendo criada, definia de maneira bastante objetiva “um sistema nacional de ensino industrial” de segundo grau, e não mais primário, para o país, com viés humanista na formação profissional dos jovens aprendizes.

Assim, a formação técnica – industrial – passou a ser fundamentalmente do ensino de segundo grau. Capanema esclareceu que ao longo do tempo as escolas técnicas vinham misturando o ensino industrial com o ensino primário; o grupo de estudantes, em geral, era formado por analfabetos e isso gerava baixo aproveitamento do ensino industrial. Para solucionar essa situação, as escolas técnicas passaram a receber apenas estudantes que,

⁵⁶ FGVCPDOC - https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_PI/4408.

necessariamente, tivessem terminado o ensino primário. Lembra-se que antes da Lei Orgânica não havia uniformidade nesse tipo de ensino.

Uma das principais mudanças que o Decreto – Lei Orgânica do Ensino Industrial – proporcionou aos estudantes das escolas técnicas foi a possibilidade de ingressar nas universidades, mas nos cursos superiores relacionados a formação técnica concluída. Por outro lado, os estudantes de “ensino de segundo grau” tradicional, podiam concorrer a qualquer curso superior nas universidades, ou seja, tinha-se todas as portas abertas.

Desse modo, proveu condições aos alunos da educação profissional pública continuarem seus estudos para cursos superiores (universidade). Para isso, a Lei Orgânica pautou fortemente que os cursos industriais, os cursos de mestría e os cursos técnicos seriam constituídos por duas ordens de disciplinas, sendo disciplinas de cultura geral (educação geral) e disciplinas de cultura técnica (educação específica). Também, mesmo os cursos de aprendizagem deveriam ministrar disciplinas de cultura geral para seus alunos, o que obrigava o SENAI a proporcionar aos seus discentes a educação geral, mesmo que mínima. Desse modo, continuava o grande conflito político entre as coalizões dos educadores ligados ao MEC/Capanema e os industriais ligados ao Roberto Simonsen.

Um ponto que parece bastante importante, constatado a partir dos documentos e bibliografia analisados é a criação da possibilidade de os jovens poderem seguir seus estudos para o ensino superior. Isto foi tornado factível para as escolas públicas, como a Rede Federal, devido ao fato de atuarem na educação geral com a oferta de disciplinas propedêuticas, que quase igualavam a educação profissional com o ensino médio tradicional. Assim, propiciava aos jovens uma educação com maior qualidade com a viabilidade de escolha de continuar seus estudos indo para o terceiro grau ou atuar no mundo do trabalho com a formação técnica conjugada à uma boa formação geral.

6.1.1 Continuidade das disputas políticas na educação profissional

O período da Segunda Guerra causou alguma pressão no subsistema de educação profissional para treinamento de mão de obra. Para tentar dar maior celeridade ao processo de treinamento de trabalhadores, com o fim de atender as urgências demandadas pela Guerra, Gustavo Capanema criou a Comissão do Ensino Industrial de Emergência, por meio da Portaria ministerial nº 264, de 6 de out. de 1942⁵⁷. A comissão foi composta por Francisco Montojos –

⁵⁷ Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/191028>.

Diretor da Divisão de Ensino Industrial do MEC – também homem de confiança de Capanema; Licério Schreiner, técnico de educação do MEC; Nereu Sampaio, Diretor da Escola Técnica Nacional; João Luderitz, Diretor do Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI); e Joaquim de Faria Góis Filho, Diretor do Departamento Regional do Serviço Nacional do SENAI. Ou seja, a Comissão foi formada com três representantes do MEC e dois do SENAI (FONSECA, 1986). Tinha a finalidade, também, de organizar a execução dos três primeiros anos da Lei Orgânica do Ensino Industrial⁵⁸. Apesar da necessidade demandada pela Guerra, cursos rápidos “profissionalizantes” afastavam da concepção maior de formação profissional para os jovens aprendizes.

Essa era a grande disputa de interesses que a elite dominante industrial (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016) travava com a coalizão dos escolanovistas, muitas vezes liderados por Capanema. Portanto, o grande ponto de conflito entre as coalizões dos escolanovistas e dos industriais, que se desenrolou durante todo o período do primeiro governo de Vargas, permaneceu ao longo do tempo, conforme será visto nas análises dos períodos subsequentes.

6.2 A educação profissional na Constituição de 1946

Assembleia Nacional Constituinte

Em 29 de outubro de 1945, chega ao fim o Governo de Getúlio Vargas. Deposto por meio de um golpe militar articulado com as forças políticas, as quais entregaram o poder vacante para o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, que manteve as eleições marcadas para 2 de dezembro de 1945. Foi eleito o general Eurico Gaspar Dutra, pelo Partido Social Democrata (PSD), assumindo a presidência em 31 de janeiro de 1946. Na mesma data, deu-se início aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, para adequar ao novo contexto de redemocratização do país.

Quanto à economia nacional, o Governo de Dutra promoveu uma abertura do mercado para importações, o que gerou um processo de desindustrialização no país (WEINSTEIN, 2000). Essa medida trouxe consequências para o país no que se refere a necessidade de

⁵⁸ Decreto-Lei nº 4.119, de 21 de fevereiro de 1942.

formação de trabalhadores para atuarem nas empresas nacionais, tendo em vista que o investimento em novas tecnologias produtivas foi reduzido (WEINSTEIN, 2000).

Mesmo com o termino do Estado Novo e ditadura varguista, tinha-se a continuidade da dinâmica do processo de institucionalização do sistema educacional do país, bem como dos subsistemas da educação profissional. Entretanto, foram desmontadas as estruturas repressoras estadonovista conduzida por Vargas, com a revogação de dispositivos que tratavam da juventude brasileira, instrução pré-militar nas escolas, da educação moral e cívica (CUNHA, 2005c, p. 43). As principais estruturas do sistema educacional estavam mantidas e a adequação da Rede Federal de Escolas Técnicas para os tempos de industrialização continuavam, bem como do SENAI.

6.2.1 Disputa da educação geral e específica na constituinte de 1946

A disputa travada no processo de formulação da nova Constituição, acerca da educação profissional, não era nova. As ideias das coalizões majoritárias – escolanovistas e industriais – que vinham de conflitos anteriores continuavam presentes na constituinte de 1946, e isso envolvia debates e contestações acerca do processo de aprendizagem, defendido pelos industriais e a concepção de formação profissional elaborada pelos escolanovistas.

Desse modo, a Assembleia Constituinte recebeu 4.092 emendas, a de número 3.225⁵⁹, apresentada pelo então Deputado Federal Gustavo Capanema, propunha a responsabilidade das empresas em prover a “formação profissional” aos seus trabalhadores menores. Esse assunto já tinha sido ponto de embate e conflito entre os atores estatais e da indústria (Capítulo 5). Vejamos: “VII. As emprêsas são obrigadas à organização da aprendizagem, para a **formação profissional** dos seus trabalhadores menores” (BRASIL, 1946ab).

O referido texto não foi muito bem aceito. Capanema, retirou a emenda, tendo em vista que a “subcomissão de Educação não está inclinada a aceitar essas inovações” (BRASIL, 1946c p. 336)⁶⁰. Por outro lado, a “formação profissional” na Lei Orgânica (BRASIL, 1942, determinava a educação geral, que envolvia cultura, artes e outras disciplinas que poderiam

⁵⁹ BRASIL. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 23. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946c. Disponível em:

https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2023.pdf

⁶⁰ BRASIL. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 23. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946c. Disponível em:

https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2023.pdf

trazer maior amplitude cognitiva, criativa e crítica aos jovens aprendizes. E isso, em termos de conjecturas, poderia prover aos jovens uma maior consciência crítica que iria de encontro ao pensamento dominante da elite, algo indesejado quando se quer manter o “controle social”. Basta lembrarmos, as evidências apresentadas no Capítulo 5, no que tange a repressão às atividades sindicais; em 1932, foi cassado o direito a greve (BRASIL, 1932), prevendo punição aos grevistas e expulsão de trabalhadores estrangeiros; em 1935, a Lei de Segurança Nacional que tipificou a greve como delito; e, em 1937, a Constituição do Estado Novo estabeleceu, em seu art. 139, que a greve e o *lock out* eram “recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 1937).

Diante do exposto, fica bastante evidenciado que o controle da educação profissional dos aprendizes passava por fortes questões ideológicas da elite dominante do país (Industriais, Políticos, Militares). Com isso, algumas propostas abrangendo a educação profissional foram sugeridas pelos Constituintes, mas o texto constitucional permaneceu semelhante ao que estava exposto no Decreto-Lei de criação do SENAI (BRASIL, 1942).

Assim, o texto da Constituição promulgada em 1946 confirmou a obrigatoriedade dos empregadores em manter apenas aprendizagem dos seus trabalhadores e não mencionava nada sobre a formação profissional, pela qual Gustavo Capanema lutava. O inciso IV, do Art. 168 trazia os seguintes dizeres:

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores; (BRASIL, 1946).

6.3 O conflito político entre educação geral e específica

O Decreto-lei 4.481, de julho de 1942, citado no Capítulo 5, era uma complementação ao estabelecido na Lei Orgânica do Ensino Industrial. Nele, além de definir o que era a aprendizagem, reforçava que as escolas de aprendizagem também ofertassem para os alunos aprendizes “estudo das disciplinas essenciais à preparação geral do trabalhador [...]” (BRASIL, 1942).

Logo, a coalizão dos industriais trabalhou para mudar essa condição. Por meio do Decreto-Lei nº 9.576, de 12 de agosto de 1946, foi excluído qualquer menção acerca de disciplinas de cultura geral a ser ministrada pelo SENAI aos seus aprendizes. Por mais que Fonseca (1986) e outros autores concordem que não era tarefa da indústria aumentar a cultura

geral dos aprendizes, e isso era missão do Estado, há de se convir que o SENAI prestava um serviço que deveria ser público e que ofertaria a educação geral, juntamente com a específica como era feito na Rede Federal. Desse modo, o SENAI se limitou a oferecer cursos de treinamento operacional aligeirados, com pouca formação geral aos seus trabalhadores, o que mantinha uma baixa formação geral aos aprendizes.⁶¹

Essa medida fazia-se necessária para que os Cursos Rápidos de Formação (CRF) e os Cursos Rápidos de Aperfeiçoamento (CRA) pudessem funcionar (LEITE, 1987). Nos cinco primeiros anos de funcionamento do SENAI em São Paulo, 63% dos concluintes eram oriundos dos cursos rápidos. Esse padrão de cursos – aprendizagem – afastava o trabalhador da formação profissional com maior amplitude de conhecimento geral.

Por outro lado, havia evasão de jovens dos cursos do SENAI. Os próprios patrões davam pouca importância aos cursos oferecidos pelo SENAI, ao ponto de incentivarem a não os frequentar (WEINSTEIN, 2000). Conforme apontado por Weisntein (2000) a partir de uma pesquisa realizada pelo departamento nacional do SENAI, em São Paulo, 44% das empresas não sabiam quantos operários haviam frequentado seus cursos. Uma constatação bastante importante averiguada na pesquisa de Weinstein (2000) era a existência da divergência de aprendizagem dos aprendizes no SENAI/São Paulo e o que executavam na realidade das fábricas – ou no chão de fábrica. Se olharmos esse fato pela ótica do conceito da complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001), pode-se entender a falta de interação dos industriais com suas próprias escolas.

Na Rede Federal, na década de 1950, também havia sérios problemas de evasão escolar. Nos registros consultados, tinha-se em torno 18.500 matrículas por ano e um número de concluintes em torno de 2.800 por ano (CUNHA, 2005c). É interessante destacar os apontamentos de Cunha (2005c) que salienta que nas escolas da Rede Federal havia alto índice de reprovação, em torno de 80%, docentes com baixa qualificação, infraestrutura inadequada para o ensino industrial, etc. Tudo isso poderia influenciar no abandono dos estudantes dos cursos de formação profissional, além do que, os jovens de baixa renda, quando adquiriam algum conhecimento, evadiam-se das escolas para trabalhar e ajudar no sustento familiar (FONSECA, 1986).

Sob outra perspectiva, foram encontradas evidências que a formação geral e específica desenvolvidas nas escolas da Rede Federal traziam vantagens frente aos operários comuns. O

⁶¹ Também, não se pode deixar de lado o aspecto ideológico do “controle social” do proletariado (Capítulo 5) e a herança escravocrata.

relatório “Diagnóstico Preliminar Desenvolvimento Social - Educação (II)”, produzido pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) em 1966, com dados da década de 1955 a 1965, constatou que apesar da evasão os alunos oriundos das Escolas Técnicas públicas tinham boa formação para atuar no mercado.

A deserção escolar não é, no caso do 2º ciclo do ensino industrial, um mal tão lamentável quanto nos ramos essencialmente propedêuticos: após um ano de estudos que seja, os discentes gozam de vantagens evidentes sobre os operários comuns, em virtude de possuírem conhecimentos básicos que suplantam nitidamente aqueles adquiridos em igual período nos locais de trabalho, dentro do sistema de ensaio e erro. (EPEA, 1966, p. 122).

Já na perspectiva dos cursos aligeirados – CRF e CRA – defendidos pela indústria, para atender suas demandas específicas, pode-se entender que treinavam operários com “baixas habilidades específicas” (STEECK, 2011). A busca pela racionalização e mecanização do trabalho, defendida por Roberto Mange no SENAI, configurava uma visão funcionalista do operariado (WEINSTEIN, 2000). Isso, aliado à aprendizagem específica de cursos rápidos formavam jovens semiqualeificados (STREECK, 2000). Dessa maneira, os jovens eram desprovidos da educação geral e com cursos específicos de baixa qualificação.

No fim da década de 1950, o crescimento do SENAI e sua abrangência nacional proporcionou um forte poder dos industriais junto aos governos⁶². O processo de industrialização do país estava em andamento e os vários presidentes tinham isso como política pública de desenvolvimento do país. Por conseguinte, a inserção dos representantes da indústria junto à burocracia governamental crescia, os diretores do SENAI desempenhavam um papel mais significativo junto ao Ministério da Educação, eram convidados para participarem dos debates acerca do ensino profissional (WEINSTEIN, 2000).

Para Weinstein (2000), o SENAI passou a ter maior evidência no cenário nacional, mais do que a Rede Federal, por desenvolver ações mais próximas entre os aprendizes e as indústrias, como a realização de contrato de aprendizagem firmados com as indústrias, a proximidade com a demanda local possibilitava a adequação dos cursos, logo, existia alguma interação com a indústria local e uma relativa conformidade com a indústria local. Nesse sentido, Magalhães (2020) destaca que “esses elementos eram inexistentes na Rede Federal” (MAGALHÃES, 2020, p. 123). Na perspectiva da economia política (HALL; SOSKICE, 2001), com viés centrado na empresa, a Rede torna-se “frágil” pela pouca possibilidade de construir

⁶² Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

complementaridades com outras instituições. Desse modo, não era obstante a ideia de “supressão dessa instituição” (MAGALHÃES, 2020, p. 123).

Entretanto, lembra-se que as evidências encontradas apontam para mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010), bastante sutil e pouco percebido em outras pesquisas. É o fato de a coalizão industrial também atuar na educação profissional. Essa mudança produziu um modelo de educação profissional que pouco se assemelha aos modelos desenvolvidos nos países da Europa (escola-indústria ou indústria-escola) e os países anglo-americanos (STREECK, 2011).

Conforme mostrado no Capítulo 5, o mecanismo causal do poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) possibilitou a coalizão industrial criar e administrar escolas de educação profissional autônomas e quase fora do controle estatal. Tal fato pode ter trazido implicações importantes para complementaridade negativa (BOSCHI, 2011). Desse modo, como esse é um achado desta pesquisa, retornar-se-á no Capítulo – Discussões e Conclusões.

Portanto, as evidências apontam para a centralidade da indústria no processo de aprendizagem, nas escolas criadas e controladas pela coalizão dos industriais – SENAI. Com isso, não se evidenciou processos de cooperação ou colaboração com outros atores de coalizões de trabalhadores – Sindicatos.

6.3.1 Lei Orgânica do Ensino Industrial

A Lei Orgânica do Ensino Industrial trouxe inovações importantes para a educação profissional do país (FONSECA, 1986). Entretanto, tinha uma estrutura rígida quanto à flexibilidade de criação de cursos, currículos e determinava a padronização do funcionamento das escolas (CUNHA, 2005c). Desse modo, permitia poucas adaptações no sentido de acompanhar as demandas dos novos arranjos industriais que desembarcavam no país nas décadas de 1950 e 1960, o que pedia novas diretrizes para a educação do país (CBAI, 1947⁶³; CUNHA, 2005c; MAGALHÃES, 2020).

Para além de organizar a educação profissional e o ensino técnico industrial no Brasil, a Lei Orgânica trazia maiores mudanças para o desenvolvimento da Rede Federal (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005c), do que para o SENAI. No sentido de obter melhores resultados na qualidade do ensino profissional, foi previsto a elevação do nível do conhecimento e a

⁶³ Boletim CBAI, junho de 1947 - <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/213125>.

competência pedagógica dos docentes das escolas industriais e técnicas. Para isso, indicava a realização de cursos de aperfeiçoamento e de especialização e a “concessão de bolsas de estudos para viagem no estrangeiro” (BRASIL, 1942). Ainda, permitia a revalidação de diplomas e certificados do “estrangeiro”, a possibilidade de matrícula de estrangeiros por meio de transferência. Em outras palavras, propiciou as escolas industriais e técnicas maior abertura que oportunizava interação com organizações nacionais e internacionais.

6.3.2 Criação da Comissão Brasileira-Americana de Educação Industrial (CBAI)

A questão da formação docente para atuar na educação profissional era um problema desde a gênese das Escolas de Aprendizes Artífices (Capítulo 4), ao longo do tempo foram tentadas medidas paliativas com a contratação de professores estrangeiros que não deram muito certo (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005, 2012). No final da década de 1930, Roberto Mange foi enviado para a Alemanha, que estava sob a administração nazista, para tentar contratar professores da educação profissional, o que não logrou êxito. Desse modo, os esforços passaram para os profissionais da Suíça, que sinalizou para o governo brasileiro disponibilidade de professores, mestres e artífices bem qualificados (CUNHA, 2012). Depois de um período de quase quatro anos de negociações, desembarcaram, em 1942, 29 técnicos suíços contratados para atuar na Rede de Escolas Federais (CUNHA, 2005c). Quatro meses depois, Mange conseguiu trazer oito técnicos norte americanos em nome do governo brasileiro (FALCÃO; CUNHA, 2009).

Por outro lado, o Ministério da Educação e Saúde, no período de gestão de Capanema, buscava promover políticas de treinamento dos quadros da Rede Federal. Na perspectiva de capacitar diretores e docentes, constata-se algumas ações iniciadas no Governo de Vargas, mas que tiveram consequências em outros contextos da política de educação profissional (FONSECA, 1986).

Durante o período da Segunda Guerra, foi realizada na República do Panamá, em Havana, a Primeira Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas. Essa reunião ocorreu no período de 25 de setembro até 4 de outubro de 1943 e conseguiu que todos os países do Continente estivessem presentes por meio dos seus representantes. Pelo lado do Brasil, foram: Gustavo Capanema (Ministro da Educação); professor Lourenço Filho (Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos); Dr. Paulo

Germano Hasslocker (enviado extraordinário do Ministro do Brasil em Havana) e professor Francisco Clementino San Thiago Dantas (Jurista, professor da Faculdade Nacional de Direito).

Ainda em 1943, é interessante destacar a convocação do Ministro Capanema, de todos os diretores das escolas técnicas e industriais, da rede federal. Essa reunião teve o objetivo cumprir o estabelecido na Lei Orgânica de traçar diretrizes comuns para a rede de escolas, para que tivesse uma unicidade nas suas ações, assim como discutir as dificuldades trazidas pela Lei (FONSECA, 1986). Conforme colocado anteriormente, para Cunha (2005c), a padronização das escolas trazia um engessamento, mas também pode-se considerar que trazia maior sentido de atuação em Rede e coalizão o que se pode entender a tentativa de fortalecimento em termos de poder, para defender os interesses da Rede Federal. O conjunto de diretores da rede federal representavam alguma força política, pois tinham forte atuação nas localidades onde as escolas estavam instaladas.

Voltando à Conferência realizada em Havana, teve como resultado uma série de documentos, recomendações⁶⁴, acordos inerentes a educação profissional pública, que indicava o modelo dos EUA como referência a ser implantado nos países em desenvolvimento. Fonseca (1986) destaca que, no Brasil, várias das recomendações indicadas para a educação profissional já eram contempladas no subsistema brasileiro. Uma das recomendações sugeria aos países, que seus governos individualmente, ou por meio de convênios, fizessem ações para elevar o nível educacional, melhorar o acesso ao sistema educacional, tudo com o foco em contribuir para o entendimento e a “solidariedade” interamericana. As ações de aprimoramento da educação profissional estavam sendo propostas já algum tempo (CAPÍTULO 5).

É importante destacar que a mudança de foco para o modelo educacional profissional norte americano ocorreu de maneira meio induzida. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo estava dividido em dois campos ideológicos. De um lado estavam os países considerados de regime totalitários e do outro, países com orientações democráticas. Desse modo, para conter os avanços de regimes totalitários, os EUA formularam políticas externas com o discurso fundamentado nos princípios da democracia para influenciar outros países. Porém, era aplicado, na verdade, um modelo de persuasão, baseado nas ideologias educacionais e culturais dos EUA (FONSECA, 1986).

Todavia, a Resolução elaborada na Conferência, influenciou a educação profissional brasileira, especificamente o ensino industrial. Ainda na gestão de Capanema, junto ao Ministério da Educação e Saúde, por volta de 1943, foram construídas as bases para o acordo

⁶⁴ Acerca das recomendações consultar Fonseca (1986).

de cooperação educacional com as autoridades educacionais norte americanas, com a finalidade de aproximar os dois países, para realizarem intercâmbio de educadores, métodos pedagógicos e ideias acerca da educação profissional (FONSECA, 1986; FALCÃO; CUNHA, 2009). O acordo foi assinado somente em no dia 3 de janeiro de 1946, após a deposição do Governo de Vargas, já no Governo Dutra. Pelo lado do Brasil, o Ministro da Educação, Raul Leitão da Cunha, assinou o documento e o Sr. Kenneth Holland, Presidente da Inter American Educational Foundation, Inc em nome dos EUA.

Após a formalização do acordo, foi criada uma comissão especial, denominada Comissão Brasileira-Americana de Educação Industrial (CBAI), com a finalidade de ser o órgão executivo do programa de cooperação educacional. Francisco Montojos, Diretor da Diretoria do Ensino Industrial do Ministério da Educação, foi indicado para assumir a Superintendência da CBAI no Brasil; e, pelo lado dos EUA John B. Griffing, como representante americano da Inter-American Educational Foundatinon, Inc. O Decreto-Lei 9.724/46, além de formalizar o acordo abriu crédito para a despesa correspondente às ações da CBAI.

6.3.4 Ideologias nas ações da CBAI

A Guerra Fria estabelecida entre a União Soviética e EUA, no pós-Segunda Guerra, dava o tom das ações ideológicas dos países. A CBAI tinha entre as suas finalidades disseminar o modelo de educação norte-americano, fundamentado na administração racional/científica taylorista, para isso, a capacitação de diretores e professores da Rede Federal era fundamental para alcançar o objetivo de disseminar as ideias vindas dos EUA. Assim, foram enviados grupos de diretores e professores para os Estados Unidos, bem como foram trazidos instrutores deste país para ministrar palestras no Brasil.

A partir das análises dos relatórios da CBAI⁶⁵, ficou evidenciado certa preocupação em capacitar os diretores das escolas industriais com os fundamentos de liderança. Um dos objetivos da CBAI era treinar pessoas que ocupavam cargos de chefia, responsáveis pela administração. Mas, no Brasil, havia certa preocupação dos integrantes das escolas federais em conseguir promover mudanças dos diretores, uma vez que vinham de padrões de gestão bastante ríspidos. O artigo do professor José de Macedo, da Escola Técnica de Salvador, que havia

⁶⁵ Foram consultados oito relatórios da CBAI.

participado do treinamento nos EUA, publicado no Boletim CBAI⁶⁶ de abril de 1948, relata está preocupação da necessidade de mudança de atitude dos diretores das escolas.

A preocupação era que, sendo grande número de diretores, homens de gabinete, autoritários, com poderes absolutos e tendo eles feito um curso em local diferente, observado métodos e Escolas diversas, na certa aplicariam em suas Escolas os métodos e observações por eles colhidos, pouco importando com o que foi apreendido pelos professores. (Boletim da CBAI, 1948, v. II, n. 4, abr.)

Os diretores das Escolas também participaram dos treinamentos promovidos pela CBAI nos EUA. Nos anos de 1947 e 1948, foram enviados para o *Pennsylvania State College*, para um curso de três meses e na programação tiveram aulas sobre: análise do trabalho, organização e o planejamento de cursos; metodologia do ensino, organização e direção de oficinas, objetivos e organização do ensino industrial; e administração do ensino industrial, supervisão do ensino industrial, métodos de pesquisa (FALCÃO; CUNHA, 2009, p. 162).

A CBAI também promoveu reuniões na Capital Federal, Rio de Janeiro, com diretores e professores, que incluíam as escolas equiparadas e reconhecidas, além de todos os diretores das escolas da Rede Federal. Nessas reuniões foram realizadas diversas conferências ministradas por educadores brasileiros e norte americanos e abertura para debates com os diretores (FONSECA, 1986). Em 1951, a CBAI promoveu uma reunião, também no Rio de Janeiro, com os diretores das escolas da Rede Federal⁶⁷.

Lembra-se que os princípios pedagógicos da educação profissional norte americana, eram voltados para o sistema desenvolvido no período da Segunda Guerra Mundial. Denominado *TWI - Training Within Industry* - ou treinamento dentro da indústria, tinha como fundamento a administração científica, desenvolvida nas décadas anteriores. Esse método tinha a finalidade de treinar todos que exerciam funções de comando – bem como mestres e supervisores industriais – com habilidades que abrangessem atitudes mais metódicas e racionais.

Nas palavras de Fonseca (1986) “conseguindo uma harmonia mais perfeita nas relações humanas que decorrem das próprias condições do trabalho de maneira a obter uma eficiência maior dos homens, das máquinas e das ferramentas empregados nos serviços sob suas ordens” (FONSECA, 1986, p. 572).

⁶⁶ Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/213194>.

⁶⁷ As reuniões de dirigentes promovidas pelo CBAI, pode ter servido de inspiração para a criação da Reunião Anual dos Dirigentes das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica – REDITEC. No ano de 2023, será a 47ª edição dessa reunião.

Há de se considerar que a educação profissional dos EUA, historicamente, tem pouca – ou nenhuma – tradição das guildas, ademais, tem características de ter baixo nível de estruturas (THELEN, 2004) e isso guarda alguma semelhança com o modelo brasileiro (Capítulo 4). Conforme apontado por Thelen (2004), apesar de ter tido fortes influências do subsistema inglês de aprendizado profissional no período colonial, os EUA assumiram padrões diferentes de educação profissional. No início do século XX, o modelo alemão, considerado coletivista (THELEN, 2004), influenciava vários países europeus e também os EUA. No entanto, a administração científica desenvolvida naquele país, que tinha como fundamentos o processo de racionalização, de padronização e da simplificação de tarefas na administração de empresas, passou a ser adotado. Mesmo em indústrias que exigiam alta qualificação de seus empregados, passaram a adotar o modelo racional de Taylor.

Além disso, Thelen (2004) salienta que os problemas de ação coletiva eram complexos, no período entre guerras mundiais. A escassez de mão de obra gerada no período da Primeira Guerra Mundial, e após, fortaleceu a política de classe no país. Os sindicatos de artesãos ressurgiram e voltaram a ter maior protagonismo na militância trabalhista, reviveram conflitos entre classes sobre questões de controle, que também envolvia questões de treinamento do operariado. Em consequência, os empregadores reforçaram suas estratégias de racionalização intensificada e buscavam medidas para esvaziar os sindicatos.

Quanto à política governamental, não obrigava as empresas a negociar de maneira coletiva com os sindicatos, mas, devido ao fortalecimento e a quantidade de trabalhadores que se sindicalizaram, os sindicatos ganharam força e os empregadores não tinham condições de promover a discriminação abertamente. Nesse contexto, os esforços de treinamento foram redirecionados das “habilidades vocacionais” para trabalhadores manuais e para treinamentos de administradores em relações humanas e habilidades pessoais, para supervisores mais eficazes de trabalhadores semiqualeificados (THELEN, 2004). Esse movimento teve a finalidade de enfraquecer os sindicatos quanto à participação em negociações coletivas (THELEN, 2004; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

No caso do Brasil, conforme apresentado no Capítulo 5, no período do Governo de Vargas, a institucionalização do corporativismo bipartite construída entre o Estado e oligarquia capitalista (DINIZ, 1978; DINIZ; BOSCHI, 1991) tiveram como meta o controle social dos trabalhadores por meio da educação profissional. Para isso, o processo de aprendizagem era voltado a métodos que “mecanizavam o aprendizado e neutralizavam as hipóteses de criticidade por parte do educando” (BORDIGNON; BATISTA, 2018). Esses métodos já vinham sendo

implementados no Brasil por meio das empresas ferroviárias, nas décadas de 1920 e 1930, sendo a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, a Sorocabana e a Mogiana, pelo IDORT e depois pelo SENAI, que eram chamadas de Séries Metódicas de Aprendizagem dos Ofícios (SMO) (BORDIGNON; BATISTA, 2018).

Esse método tem como pressuposto a fragmentação do conteúdo que se pretendia ensinar em etapas. Para Bordignon e Batista (2018), as séries metódicas se mostraram eficientes em formar trabalhadores e aprendizes como bons executores de comandos, mas, inaptos para análises críticas quanto aos trabalhos que realizavam.

Apesar do acordo ter sido considerado importante para a educação profissional brasileira (FONSECA, 1986; CUNHA, 2005), os dados consultados não permitem concluir que a Rede Federal sofreu fortes influências do modelo norte-americano ou que promoveu mudanças profundas nos seus cursos. A Lei Orgânica do Ensino Industrial (BRASIL, 1942), além de institucionalizar o ensino industrial “como um ramo de ensino, de grau secundário” nas escolas técnicas federais, fortaleceu ainda mais a concepção da educação técnica (específica) com a educação de “cultura geral” (educação geral).

O acordo de cooperação entre Brasil e EUA para a educação profissional trazia nas suas entre linhas a adoção da ideologização norte americana, por meio do ensino das Séries Metódicas de Aprendizagem⁶⁸, que eram ensinadas aos docentes das escolas técnicas federais. Em síntese, as Séries Metódicas destinavam a adoção da fragmentação do conhecimento para ser ensinado no âmbito das indústrias, apontava para a aprendizagem de semiquificação ou de baixa qualidade (FONSECA, 1986), com a perspectiva de pouca educação geral para os aprendizes e mais focado na “cultura técnica”⁶⁹. Apesar de a CBAI trazer concepções do particionamento do ensino, com características a atender as especificidades dos processos industriais, isso parece não ter sido suficiente para causar mudanças no processo educativo da Rede Federal, pois a educação geral permanecia nas escolas e nas normas.

Importante ressaltar que os recursos que custearam a CBAI eram depositados em um fundo, sendo que a parte norte americana era de 250 mil dólares e a parte brasileira 500 mil dólares.

O Acordo Básico, assinado em 1951, que, segundo Falcão e Cunha (2009), é o documento que traz com maior clareza as ações da CBAI, mostrava que o Acordo era mais destinado para atender as escolas federais e estaduais. As escolas do SENAI estavam em

⁶⁸CPDOC - https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_K/20643 - Boletim CBAI, janeiro de 1952.

⁶⁹ CPDOC - https://docvirt.com/docreader.net/ARQ_GC_K/20642 - Boletim CBAI, janeiro de 1952.

segundo plano. A nova fase do Acordo entre Brasil e EUA foi pactuado em outubro de 1950 e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 1, de 1951, do Senado Federal. Pelo lado brasileiro, o Acordo foi assinado pelo então Ministro da Educação Pedro Calmon Moniz de Bittencourt e do outro lado, o chefe interino da Delegação Americana *Education Division*, M. Clarke Reed. O *The Institute of Inter-American Affairs*, substituiu a organização anterior, *Inter-American Educational Foundation, Inc* (FALCÃO; CUNHA, 2009).

Em 1957, iniciou-se o processo de transferência da CBAI da Capital Federal, Rio de Janeiro, para a Escola Técnica de Curitiba (ETC)⁷⁰. Naquela Escola, foi criado Programa de Treinamento para Professores (CPTP), para dar continuidade ao processo de capacitação da Rede Federal⁷¹ (AMORIM, 2004).

O Acordo foi renovado várias outras vezes e terminou em 1963. Por meio do Decreto Federal 53.041/63, foram extintas todas as atribuições da CBAI, que foram transferidas para o Grupo de Trabalho e Expansão do Ensino Industrial (GTEEI), criado no governo de Jânio Quadros (1961), no Ministério da Educação e Saúde. Este, posteriormente, passou a ser denominado de Grupo Executivo do Ensino Industrial (GEEI).

As análises realizadas por Amorim (2004) mostram que a justificativa oficial para o encerramento do Acordo foi não haver mais conveniência na manutenção do Acordo de cooperação. Entretanto, na realidade, foi uma resposta do governo brasileiro à participação do Ponto IV⁷², na conspiração contra o então presidente João Goulart (AMORIM, 2004, p. 339).

Após o término do Acordo CBAI, as ações foram encampadas pelo Acordo MEC-USAID⁷³, celebrado em 23 de junho 1965. Esse assunto será tratado no próximo tópico.

⁷⁰ Posteriormente, passou a ser denominada de Escola Técnica Federal do Paraná (ETFPR).

⁷¹ Para maiores detalhes, consultar Amorim (2004).

⁷² O Ponto IV tem relação com a política externa estadunidense do pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1949, o presidente dos EUA, Harry Truman, propôs diretrizes para a política externa norte-americana, quarta diretriz era “tornar o conhecimento técnico norte americano disponível para as regiões mais pobres do mundo” (AMORIM, 2004, p. 198). A efetivação dessa diretriz se deu por meio de um programa que destinou US\$ 45 milhões aos países latino-americanos, para ações de cooperação e assistência técnica. Em 1950, o Congresso dos EUA aprovou o Ponto IV, por conseguinte, a CBAI passou a ser subordinada a esse programa. Conforme análise de Amorim (2004), era uma espécie de primo pobre do Plano Marshall, entretanto, pois no fundo a proposta de ajuda por meios de programas de assistência técnica tinha como finalidade a exploração de matérias-primas nas áreas atrasadas (AMORIM, 2004, p. 198).

⁷³ United States Agency for International Development (USAID).

6.4 A manutenção do corporativismo bipartite: distanciamento dos sindicatos com a coalizão entre Estado e indústria

As mudanças institucionais advindas das disputas políticas no período varguista provocaram uma dualidade da educação profissional brasileira. De um lado a Rede Federal⁷⁴, objetivando a formação profissional a partir de uma visão mais humanística (FONSECA, 1986), que envolvia disciplinas da educação geral e da específica, a qual certificava os aprendizes para exercer a profissão técnica apreendida. Além disso, as escolas técnicas federais ficaram impedidas de atuar em cursos de aprendizagem (BRASIL, 1943).

Do outro lado, a coalizão dos industriais que passaram a dominar parte da educação profissional, por meio do SENAI. Atuavam apenas na aprendizagem e treinamentos rápidos de curta duração, o que não certificava o aprendiz para dar continuidade aos seus estudos. Apenas treinava os jovens de maneira bastante precária para atuar nas fábricas (WEINSTEIN, 2000).

Para além disso, os empresários davam pouca importância para os cursos ministrados pelo SENAI. Conforme apontado por Weinstein (2000), nos primeiros anos de funcionamento do SENAI, os registros do quantitativo de empresas que contribuía e enviavam aprendizes para as escolas eram precários. Ainda, os empresários pouco estimulavam os aprendizes a participar e permanecer nos cursos oferecidos pelo SENAI. Relatos registrados por Weinstein mostram pressões de patrões ou encarregados para que os aprendizes abandonassem os cursos.

[...] a maior parte dos empregadores... mantém-se alheia à aprendizagem profissional, sem tomar conhecimento das experiências de aprendizagem em seus próprios estabelecimentos industriais e sem adquirir consciência do problema [...] essa atitude de alheamento se compagina com a formação da economia do país e da própria nacionalidade brasileira e, ainda, com as condições de nossa indústria, **afeiçoada, em grande parte, ao largo emprego de mão-de-obra não qualificada e de baixa produtividade.** (WEINSTEIN, 2000, p. 201, grifos nossos).

Não obstante, estudos recentes acerca de variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001) têm investigado as políticas de educação profissional, em países de economia avançada, visto que são consideradas elemento-chave para explicar o capitalismo nos países (THELEN, 2004). Nesses estudos (THELEN, 2004; CROUCH *et al.*, 1995; STREECK, 2005), tem-se os sindicatos como atores políticos fortes e importantes nas disputas que envolvem conflitos

⁷⁴ Lembramos que a política de educação profissional pública foi institucionalizada em organizações federais, estaduais e municipais. Nesta tese o foco é na política federal.

institucionais, acerca das negociações com os empregadores e o Estado (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, THELEN, 1991, 2004; HALL; SOSKICE, 2001; STREECK, 2011).

No caso do Brasil, sabe-se que a atuação sindical foi bastante tolhida pelo Estado, com influências do setor empresarial (COLISTETE, 2001). Entretanto, busca-se aqui analisar questões importantes que ajudam a abrir a “caixa preta” da política de educação profissional no período em análise e explicar as possíveis falhas e fracassos.

Na perspectiva da inserção ou exclusão de jovens no subsistema de educação profissional, pode-se entender que na Rede Federal havia melhores possibilidades de o jovem ser inserido em termos socioeconômicos por poder dar continuidade nos seus estudos (BRASIL, 1942b). Já no subsistema do SENAI (BRASIL, 1942b), pode-se considerar que os aprendizes eram excluídos da possibilidade de alcançar outros níveis de formação. Lembra-se que os cursos de aprendizagem não tinham o caráter de formação profissional. Nesse sentido, a participação dos sindicatos de trabalhadores na política de educação profissional do país era bastante difícil, visto que não conseguiam exercer poder de influência junto ao governo federal e formar uma coalizão para defender seus interesses como visto em outros países.

O modelo de aprendizagem criado pelos empresários – o SENAI – é muito diferente dos que existiam em outros países. Principalmente, em países da Europa Ocidental – Alemanha, França, Inglaterra – em que havia alguma colaboração e cooperação entre empregadores, sindicatos e governos, mesmo que em processos de mudanças institucionais bastante conflituosos (THELEN, 1991, 2004). A força dos sindicatos de trabalhadores no processo de decisão política, especialmente acerca da educação profissional, influenciava diretamente nas instituições, de tal maneira que os empresários e o Estado, muitas vezes, aceitavam os interesses dos sindicatos. Isso, visto que tinham poder de veto, assim como de influenciar na quantidade de contratação, na duração e no conteúdo dos programas de formação profissional fora do local de trabalho, nos salários, etc. Esse poder dos sindicatos dava-lhes condições de negociar fortemente com os empregadores e governo (THELEN, 1991, 2004).

No Brasil, mesmo após o fim do regime autoritário em 1945, ao contrário do que existia nos países mais industrializados e avançados economicamente, continuava a exclusão dos sindicatos de trabalhadores no conselho do SENAI e a representação governamental não passava de uma formalidade (BRASIL, 1942; COLISTETE, 2001). Por outro lado, no subsistema de formação profissional público – Rede Federal –, tinha-se o entendimento de que os interesses dos trabalhadores deveriam ser levados em consideração, bem como do Estado e dos industriais (BRASIL, 1942).

Os dados analisados apontaram para evidências que sugerem que, nos anos seguintes, nos governos de Eurico Gostar Dutra (1946 – 1951); Getúlio Vargas (1951 – 1954); Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), até João Goulart (1961 – 1964), os sindicatos trabalhistas continuavam sem acento nos conselhos do SENAI, apesar de terem ganhado maior poder de influência no final da década de 1950 e início de 1960. Os representantes sindicais tentavam que o Estado interviesse junto ao SENAI, mas tinham poucos resultados (COLISTETE, 2001). Além disso, as evidências sugerem que a repressão aos sindicatos, promovida pelo governo Dutra e pelos militares, aumentou mais ainda o poder empresarial, impedindo avanços políticos dos sindicatos.

Assim, o fracasso dos sindicatos de trabalhadores em pressionar por um modelo alternativo de gestão, junto ao Estado e SENAI, revela tanto a distorção do equilíbrio de poder - tendo os sindicatos como parte mais frágil da disputa -, como também a ação da elite industrial em mantê-los distantes das decisões internas acerca da educação profissional. No contexto de pós-Segunda Guerra Mundial, não havia dúvidas quanto à importância da educação profissional para desempenho econômico do país, crescimento industrial, questões salariais, etc. Quanto às decisões acerca do que deveria ser ensinado – educação geral e específica –, os sindicatos não tinham a menor influência no subsistema do SENAI. Tanto é verdade que não tinham acento nos conselhos do SENAI.

Os industriais, na criação do SENAI (BRASIL, 1942), conseguiram que o governo criasse um imposto federal, que iria incidir sobre todas as empresas industriais do país que teriam que pagá-lo por empregado. Em 1944, a articulação dos industriais com o governo fez com que houvesse uma mudança institucional, passando a incidir 1% na folha de pagamento da empresa e não mais por empregado. As empresas com mais de 500 empregados teriam que pagar 20% a mais sobre a taxa normal. Todo esse arcabouço foi elaborado pelos empresários a partir da “comissão dos patrões” e chancelado (WEINSTEIN, 2000) pelo governo com a publicação do decreto sem modificações aparentes. Toda a gestão dos recursos desse fundo público criado, ficou sob a responsabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI), com total autonomia da destinação.

6.5 Mudanças institucionais pós Constituição de 1946

A Constituição da República de 1946 definiu que a competência de legislar sobre as “diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946) cabia exclusivamente à União.

Desse modo, a legislação de diretrizes e bases definiria as linhas gerais do processo educacional e a execução caberia aos estados e municípios.

Após a promulgação da Constituição, quase uma década depois, iniciou-se com maior vigor a reforma do ensino industrial. O problema era que a Lei Orgânica do Ensino Industrial (BRASIL, 1942) perdeu a sua finalidade de regular a educação profissional em todo território nacional (CUNHA, 2005c). Isso porque, a Constituição permitiu que os estados pudessem legislar sobre a educação de maneira supletiva ou complementar, assim, podiam organizar o ensino industrial nos seus territórios, como lhes conviessem e conforme as suas Constituições. Além disso, outras normas públicas no período haviam modificado substancialmente o alcance da Lei Orgânica e tornará conflituosa com as normas públicas e não atendia mais a uniformidade desejada na sua concepção inicial.

6.5.1 Leis de Equivalência

Outro problema que perdurava havia décadas era a tentativa de equivalência entre os cursos de aprendizagem do SENAI com o ensino médio industrial (FONSECA, 1986). Contudo, tiveram tentativas, ao longo do tempo, de conciliar os cursos de aprendizagem do SENAI com o subsistema educacional público do país, para que os alunos tivessem acesso aos cursos técnicos e às escolas de engenharia. Em 1950, o Ministro da Educação, por meio da Portaria nº 15, permitia a entrada dos alunos do SENAI nos cursos técnicos, desde que tivessem realizado curso de aprendizagem, com duração mínima de três anos. Não foi possível e a portaria foi tornada sem efeito, tendo em vista que os cursos do SENAI eram de curta duração, meses. O que deixava seus alunos sem uma formação geral que pudesse ajudar na ascensão cultural e social por meio da educação profissional.

Outra tentativa de equiparação dos cursos de aprendizagem do SENAI aos cursos industriais básicos ocorreu em 1956, por meio da Portaria nº 55. A condição para igualar a formação dos jovens era que os cursos de aprendizagem teriam que ter duração de quatro anos. Também não foi para frente, tendo em vista que o SENAI não possuía cursos de quatro anos.

A partir de 1949, tem-se início de algumas proposições no sentido de articular o acesso entre os vários cursos de ensino médio e grau superior. Para isso, o PL 314/1949⁷⁵ propunha que os egressos dos cursos do 1º ciclo do ensino médio ensino – industrial, comercial ou

⁷⁵Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1226727&filename=Dossie-PL%20314/1949.

agrícola – tivessem o direito de se matricular nos cursos clássico e científico do 2º ciclo do ensino médio. Em 31 de março de 1950, essa primeira proposição de equivalência constituiu a Lei nº 1.076, outros projetos de lei⁷⁶ foram apresentados para que houvesse maior equivalência dos cursos técnicos aos médios e maior oportunidade aos jovens de seguirem os seus estudos. É interessante salientar que no parecer do Deputado Carlos Valadares (PSD/BA) é usada a posição do Congresso de Reitores, para dar maior peso a justificativa do aumento da equivalência.

A flexibilidade e a articulação dos cursos de nível médio são um imperativo da vida democrática, porque estabelecem para todos os escolares maiores possibilidades de escolha da profissão adequada às suas tendências ou aptidões, resultando daí melhor encaminhamento dos candidatos as escolas superiores (BRASIL, 1950).

Após a discussão e análise de vários PL's que tratavam do aumento da equivalência, em março de 1953, foi sancionada por Vargas a Lei nº 1.821/53. Essa norma expandiu totalmente a possibilidade de qualquer estudante do curso básico de formação profissional poder acessar o curso clássico ou científico. Além disso, os alunos diplomados por instituições oficiais ou reconhecidas pelo Governo Federal, nos cursos técnicos, poderiam prestar vestibular para qualquer curso superior (BRASIL, 1953b)⁷⁷.

6.5.2 Reforma da educação profissional

Em 1955, por meio da Portaria nº 26, o Ministro da Educação, Cândido Mota Filho, designou uma comissão especial para estudar as bases de uma reforma para a educação profissional do país e propor um anteprojeto de lei (FONSECA, 1986). A Comissão nomeada tinha a missão de rever a estrutura do ensino industrial vigente e propor um anteprojeto, no prazo de noventa dias, que desse mais flexibilidade as normas para melhor atender as diferenças regionais e socioeconômicas do país⁷⁸. Lembra-se que a Lei Orgânica do Ensino Industrial era considerada rígida.

A comissão foi composta pelos representantes do Departamento de Educação Técnico-Profissional da Prefeitura do Distrito Federal, Departamento do Ensino Profissional do Estado

⁷⁶ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951.

⁷⁷ Decreto nº 34.330/53.

⁷⁸ CPDOC - http://memoria.bn.br/DocReader/089842_06/45169

de São Paulo e Superintendência do Ensino Profissional do Rio Grande do Sul, além de: Anísio Spinola Teixeira – intelectual brasileiro e ocupou cargos públicos importantes no âmbito da educação. Presidente da Comissão; Abgar Renualt – Educador, ministrou aula no Colégio Pedro II, que, atualmente, integra a Rede Federal; Eldridge R. Plowden – diretor interino da CBAI; Ernesto Luís de Oliveira – educador, escreveu a obra “Ensino Técnico e Desenvolvimento (1959)”; Flávio Penteado Sampaio – professor paulista que atuou em vários locais, principalmente, no IDORT; Francisco Montojos – Diretor de Ensino Industrial do MEC; Halo Bologna – Vice Diretor Nacional do SENAI; Joaquim Faria Góes Filho – Diretor Nacional do SENAI; Licério Schreiner – representante do SENAI; Mario Paulo de Brito - Secretário Geral de Educação e Cultura (BOLETIM CBAI, nº 2, 1955). Nota-se algum equilíbrio na participação de representantes industriais e representantes do Estado/educação, com tendências da Escola Nova.

Embora tenha sido criada para flexibilizar as normas no sentido de atender as demandas regionais, constata-se o distanciamento da Comissão com a sociedade. A composição da Comissão não teve nenhum representante dos trabalhadores – sindicatos –, nem mesmo aproximação com a sociedade para entender suas demandas. As análises de Amorim (2004) destacam que não foi encontrado

[...] qualquer indício de que a Comissão nomeada pelo MEC em 1955, em momento algum, estivesse preocupada em consultar os alunos das escolas industriais e técnicas, os egressos dessas mesmas instituições, estivessem ou não atuando no setor fabril, ou os trabalhadores na indústria, a fim de conhecer suas reais carências quanto à sua formação (AMORIM, 2004, p. 273).

Isso reforça as evidências do corporativismo bipartite, a atuação do Estado e indústria, deixando de lado a participação de outros atores que tinham interesses na política de educação profissional do país. Assim, essa situação excluiu setores importantes da sociedade da participação do processo de formulação e de decisão da política de educação profissional do país.

A partir das análises de Cunha (2005c), pode-se identificar as ideias defendidas pelas duas coalizões dominantes – escolanovistas e industriais. O autor relata que o anteprojeto de lei produzido pela Comissão buscou atender as demandas dos dois grupos. Pelo lado dos industriais, tendo vários representantes do SENAI, defenderam a hegemonia da instituição, a manutenção dos cursos de aprendizagem de menor duração. Já os atores representantes do Estado, liderados por Anísio Teixeira, e com as orientações da Escola Nova, ressurgiram com

as ideias de John Dewey, defendendo que a separação das escolas de formação profissional com as escolas propedêuticas gera discriminação social (CUNHA, 2005c) e diferenças de classes.

Desse modo, fica evidenciada a disputa das duas coalizões. A coalizão dos escolanovistas em defesa da educação geral e específica para aprendizes e, por outro lado, os industriais defendiam cursos específicos com baixa qualificação (STREECK, 2011). Conforme apontado por Amorim (2004), acerca da falta de consulta da Comissão para buscar entender as demandas dos sindicatos, dos trabalhadores, dos alunos matriculados e egressos, das famílias demonstra um fenômeno do “insulamento burocrático”⁷⁹, que pode ser entendido como antidemocrático (BRESSER-PEREIRA, 1997; CAVALCANTE, *et. at.* 2016).

Ao término dos trabalhos da Comissão, o anteprojeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, em agosto de 1955. Na Câmara, foi constituído como Projeto de Lei 501-B e no Senado PL 70, de 1958⁸⁰. O ponto principal destacado pelo Deputado João Menezes (PSD/PA), como relator na Comissão de Educação e Cultura da Câmara, era que

[...] o fulcro principal do projeto é proporcionar base de cultura geral a iniciação técnica permitindo ao educando integrar-se na comunidade participando do trabalho ou prosseguindo seus estudos e, ainda, preparando os jovens para o exercício da atividade especializada.⁸¹ (p. 86)

Portanto, o entendimento da educação profissional iria além da aprendizagem específica dos aprendizes. As escolas técnicas deveriam desenvolver a educação para além dos muros das escolas e das fábricas, para isso, deveriam propiciar ao aluno formação cultural e artística aliada a formação técnica.

O anteprojeto ficou em apreciação por mais de três anos no Congresso Nacional. Após algumas propostas de substitutivos e emendas, os legisladores entenderam que houve um grande avanço para a educação profissional do país. Isso, em termos de autonomia didática, administrativa, técnica e financeira para as escolas mantidas pelo Ministério da Educação e

⁷⁹ Bresser-Pereira (1997) explica que o insulamento burocrático pode ser entendido como uma forma de agir das elites – ou estratégica das elites – que gera poder para a burocracia estatal, para fazer frente ao controle dos partidos nas arenas de disputas políticas. Cavalcante *et. al.* (2016) esclarecem que o insulamento burocrático “é caracterizado como um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social.” (...) “pode ser considerado como uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica.” (CAVALCANTE *et. al.* 2016, p.1)

⁸⁰ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955.

⁸¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955

Cultura, que estavam liberadas das amarras da unicidade construída pela Lei Orgânica (CUNHA, 2005c) significou uma descentralização da educação profissional. No dia 4 de fevereiro de 1959, o senador Cunha Mello (PSD/PE) encaminhou mensagem ao Presidente da República com texto do Projeto de Lei.

Em 16 de fevereiro de 1959, Juscelino Kubitschek sancionou a Lei nº 3.552 (BRASIL, 1959)⁸², com base no anteprojeto da Comissão criada em 1955. Assim, estabelecida a nova organização escolar e administrativa para a educação profissional, tinha-se os seguintes objetivos: a) proporcionar base de Cultura Geral e iniciação técnica que permitam ao educando integrar-se na comunidade e participar do trabalho produtivo ou prosseguir seus estudos; b) preparar o jovem para o exercício de atividade especializada, de nível médio. No parágrafo único trouxe o texto de que “o ensino ministrado nesses estabelecimentos se processará de forma a atender às diferenças individuais dos alunos, buscando orientá-los do melhor modo possível, dentro de seus interesses e aptidões” (BRASIL, 1959).

As mudanças institucionais ocorridas deram uma nova dinâmica para a Rede Federal. As escolas industriais federais estavam liberadas para atuar também nos cursos de aprendizagem, sendo que estes, anteriormente, eram permitidos apenas para o SENAI. Com a nova norma (BRASIL, 1959), as escolas da Rede poderiam atuar em três tipos de cursos: aprendizagem, curso básico e cursos técnicos. O primeiro para menores de 14 anos, que queriam se preparar para ofícios qualificados; o segundo, curso de quatro séries, de educação geral e o terceiro, de quatro ou mais séries, destinadas a formação de técnicos. Além disso, os cursos de aprendizagem não poderiam ter menos de vinte meses, isso possibilitou que aqueles que tivessem terminado curso de aprendizagem poderiam ingressar em uma das séries do curso básico, isso parece ter sido uma vitória para a coalizão dos educadores. Sendo que o mecanismo causal de *deriva* (MAHONEY; THELEN, 2010) caracteriza a ação dos atores da coalizão dos educadores.

Por outro lado, os cursos de aprendizagem do SENAI teriam as suas próprias regras de ingresso. A Lei (BRASIL, 1959) previu que o ensino de aprendizagem, mantido pelo SENAI, poderia ser de tempo parcial ou integral e se destinaria aos menores já empregados ou candidatos a empregos na indústria.

Pelos termos colocados na estrutura na Lei 3.552/59, parece que ainda tinha alguma disputa mal resolvida entre as duas coalizões dominantes. Por um lado, as escolas federais atenderiam jovens menores de 14 anos que queriam se qualificar para algum ofício; por outro,

⁸² Boletim CBAI, nº 3 – 1959 - <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/212391>

o SENAI atenderia apenas jovens empregados ou candidatos a emprego. Deste modo, parece que ainda permanecia o conflito acerca da educação geral e específica. Compreende-se que se reforçou a existência de uma distinção para a especialização destinada aos cursos básicos, o que é notado ao longo do texto, que destaca que a distribuição das matérias e oficinas terá “caráter predominantemente geral”, para curso básico e, em contraposição, à “natureza especializada” do técnico (CAMPOS, 2022).

Após a Lei 3.552/59 sancionada, foi estabelecido o regulamento do ensino industrial. Para isso, o Ministro Clóvis Salgado criou uma Comissão, por meio da Portaria Ministerial nº 90, de 26 de fevereiro de 1959, para elaborar a regulamentação da Lei. Foram designados: Eng. Francisco Montojos, Diretor do Ensino Industrial e Presidente da Comissão; o Dr. Antônio Barçante dos Santos, Diretor da Divisão de Orçamento e Organização do DASP; o Eng. Artur Seixas, Diretor da Escola Técnica de Vitória; o Dr. Hélio de Alcântara Avelar, professor do Curso Técnico de Química Industrial; o Eng. Halo Bologna, diretor Regional do SENAI; o Dr. Júlio Sambaqui, Diretor da Divisão de Orçamento; o Eng. Manoel Viana de Vasconcelos, Diretor da Escola Técnica de Recife (FONSECA, 1986; CAMPOS, 2022). Observa-se que a composição da Comissão era, na sua maioria, da burocracia pública, de diretores das Escolas Técnicas Federais e apenas um representante do SENAI.

Assim, em 16 de outubro de 1959, foi expedido o Decreto 47.038, que estabelecia um novo regulamento para o ensino industrial no país. Dentre as várias mudanças, a mais significativas foi a introdução de matérias de cultura geral para os cursos de aprendizagem, além de cultura técnica e práticas educativas. Isto para as escolas da Rede Federal e públicas. É importante destacar que os cursos de aprendizagem mantidos pelo SENAI deveriam ser regulados por legislação própria. Em outras palavras, a dualidade do subsistema de educação profissional estava cada vez mais marcada por concepções diferentes sobre o entendimento da formação profissional. O ensino de cultura geral foi previsto para os três tipos de cursos – aprendizagem; industrial básico e industrial técnico (BRASIL, 1959b).

A partir do exposto, constata-se o esforço do Estado, mesmo que sem participação da sociedade, sindicatos de trabalhadores, em tentar garantir conhecimentos gerais e específicos para a formação humana e profissional dos alunos, com a elevação da cultura geral dos estudantes. Entretanto, os industriais tinham ideias diferentes para o ensino industrial. Defendiam cursos de aprendizagem para jovens aprendizes para atender as demandas de mão de obra semiquificada na indústria (FONSECA, 1986; MAGALHÃES, 2020). Isso, pode ser ainda resquícios da herança da elite dominante escravocrata do país.

Outra mudança institucional importante para as escolas técnicas federais foi a criação do Conselho de Representantes, criado pela Lei nº 3.552/59 e regulamentado pelos Decretos nº 47.038/59 e 52.212/63 (BRASIL, 1959 e 1963), para a administração das escolas. A composição era formada por: um representante dos professores da escola; um educador estranho aos quadros da escola; um industrial, pelo menos; se possível, um representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) ou do Conselho Regional de Química (CRQ) e um técnico industrial de nível médio empregado na profissão, de preferência diplomado pela escola (BRASIL, 1959 e 1963). Nota-se a baixa participação de trabalhadores, sendo apenas o conselheiro técnico industrial empregado.

6.6 Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (LDB/61)

Em 20 de dezembro de 1961, foi sancionada a Lei nº 4.024, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mais conhecida como LDB/61. Essa norma trouxe as diretrizes para todo o sistema educacional do país, abrangendo desde a educação pré-primária até o ensino superior.

A concepção da LDB/61 durou um longo período de quatorze anos – 1947 a 1961 –, até a sua entrada em vigor⁸³. Essa norma foi fruto de longos debates que envolviam ideias conflituosas de interesses. De um lado, a coalizão dos escolanovistas, pautados pela democracia liberal de Anísio Teixeira⁸⁴, que defendiam um sistema educacional público, centralizado e conduzido pela União. Do outro lado, grupos de conservadores, como os católicos, que argumentavam a favor da escola privada como um negócio de mercado, para isso, a não interferência estatal era o ponto fundamental (MARCHELLI, 2014).

Os trabalhos para a formulação da LDB tiveram início em 1947, por meio da nomeação de uma comissão para estudar o assunto e propor um anteprojeto a ser enviado para o Congresso Nacional. A Comissão era composta por: Lourenço Filho, presidente da comissão; Fernando de Azevedo, presidente da subcomissão do Ensino Secundário; Joaquim Faria Góes, membro da subcomissão de grau médio; e a colaboração de Anísio Teixeira, dentre outros.

Em 28 de outubro de 1948, o Ministro da Educação, Clemente Mariani, encaminhou o anteprojeto da LDB, proposto pela Comissão, para que fosse apreciado e discutido pelo Congresso Nacional. Inicialmente, o primeiro relator foi o Deputado Antônio Ferreira de

⁸³ O dossiê do Projeto de Lei 2222/1957, que discutiu a LDB/61, é bastante extenso sendo dividido em três partes. Para a consulta aos documentos foi solicitado pela Lei de Acesso à Informação na Câmara Legislativa Federal.

⁸⁴ Anísio Teixeira defendia as ideias do americano John Dewey.

Almeida Júnior, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que entendia que a educação deveria ser única para todos, sem distinção.

O que se pode evidenciar das discussões iniciais da LDB são as divergências ideológicas conflitantes entre atores que defendiam a escola pública e outros atores que defendiam a escola privada (BUFFA, 1979). Além disso, o Deputado Gustavo Capanema⁸⁵, que havia ocupado o cargo de Ministro da Educação por onze anos, opunha-se à proposta de descentralização trazida pelo anteprojeto formulado no Ministério da Educação (BUFFA, 1979). Capanema teve forte atuação durante todo o processo de formulação da LDB/61. Desse modo, a discussão sobre centralização e descentralização ocupou boa parte dos anos de debate. Conforme registrado por Ester Buffa (1979) “a partir de 1956 a ideia da descentralização começa a combinar-se com os interesses privados” (BUFFA, 1979, p. 20).

Por conseguinte, a LDB/61 significou a disputa política de representantes dos interesses elitistas das duas principais coalizões – ou elites dominantes –, sendo a “administrativa do Estado e a empresarial” (MILLS, 1956). Desse modo, a educação era discutida de maneira excludente, ou seja, sem a participação de quem a iria recebê-la, o cidadão, assim como de representante dos trabalhadores, sindicatos.

Nesse segmento, destaca-se a contradição entre atores que defendiam a educação pública, laica e gratuita e, por outro lado, grupos – Igreja Católica, empresariado – que argumentavam a favor da educação privada com a mínima interferência do Estado. Campos (2022) salienta que as forças conservadoras eram contrárias à educação pública e gratuita. Já os escolanovistas⁸⁶, defendiam a democracia liberal, a qual as políticas de acesso e inserção da população no sistema educacional era tida como forma de participação socioeconômica e política. Essa era a grande disputa em torno da norma que envolvia o aspecto socioeconômico da educação, dos deveres do Estado democrático e do direito à escola para todos (CAMPOS, 2022).

Destaca-se que a LDB/61 promoveu maior equivalência entre os ramos educacionais quando permitiu que os alunos oriundos do ensino médio tradicional ou técnico pudessem acessar o ensino superior, não havia mais restrições. Mas, isso ainda não resolvia o problema da dualidade. Kuenzer (1999) observou que

⁸⁵ Dossiê digitalizado do PL 22221957 – parte 1, p. 505.

⁸⁶ As muitas ideias defendidas pelos escolanovistas vinham *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932) e o segundo *Manifesto dos Educadores* (1959), que tiveram Fernando de Azevedo, relator do primeiro e redator do segundo. Muitas pessoas que estavam nas disputas assinaram os manifestos como Anísio Teixeira, Francisco Montojos. O Segundo manifesto teve 189 signatários.

[...] não supera a dualidade estrutural, posto que continuam a existir dois ramos distintos de ensino, para distintas clientelas, voltados para necessidades bem definidas da divisão do trabalho, de modo a formar trabalhadores instrumentais e intelectuais através de diferentes projetos pedagógicos. (KUENZER, 1999, p. 124)

Quanto às especificidades da educação profissional, a LDB eliminou o curso industrial básico e o ensino industrial de nível médio. No lugar, passou a ser dividido em ginásial, com quatro anos de duração, e colegial, com no mínimo três anos. Evidentemente, que a questão da educação geral e a educação específica estiveram presentes nos debates da LDB, visto que são instrumentos que podem fazer bastante diferença quanto à inserção ou exclusão socioeconômica e política dos jovens. A educação que desenvolve no estudante maior capacidade de análise e consciência crítica de classe era tudo que as elites dominantes conservadoras não desejavam (ver Capítulo 5). Mesmo com esse conflito foram mantidas a educação geral e específica na educação profissional pública (BRASIL, 1961).

É importante destacar as mudanças institucionais promovidas pela LDB/61, na educação profissional, acerca dos cursos de aprendizagem. A norma reproduziu o texto constitucional de 1946 (Inciso V, do art. 168), de maneira bastante sutil permitiu que tais cursos pudessem ser desenvolvidos com o tempo mínimo de doze meses – “Art. 51, § 1º Os cursos de aprendizagem industrial e comercial terão de uma a três séries anuais de estudos” (BRASIL, 1961).

Outro ponto importante foi a flexibilização da admissão em cursos técnicos de nível médio ginásial, para estudantes concluintes de cursos de aprendizagem portadores de carta de ofício ou certificado de conclusão, submetidos e aprovados em exames específicos para as áreas de aprendizagem. A equivalência dos cursos de ensino médio para o acesso aos cursos superiores.

Devido às mudanças institucionais ocorridas na política de educação profissional, o SENAI precisou se ajustar. Para isso, confeccionou um novo regimento, que foi aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Em termos de representação nos Conselhos Nacional e Regionais, destaca-se que não foi previsto nenhum preposto dos trabalhadores, muito menos dos sindicatos de trabalhadores.

6.7 O Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI)

No governo de João Goulart foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), considerado o primeiro programa nacional com esse objetivo. Em 18 de dezembro de 1963, foi publicado o Decreto nº 53.324, com a finalidade de promover

cursos treinamento intensivos de trabalhadores, ou preparar mão de obra especializada para a indústria. Para isso, sob a responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura, especificamente da Diretoria do Ensino Indústria, haveria a participação de estabelecimentos de ensino profissional público e privado, com o envolvimento de entidades públicas e de entidades classistas de empregados e empregadores.

Conforme apontado Barradas (1986), a necessidade de um programa de treinamento surgiu por pressão dos industriais para atender aos seus interesses de treinamento imediato do operariado, com cursos aligeirados de formação semiqualficada. No período do governo de Juscelino Kubitschek – 1956 a 1960 –, houve uma profunda transformação no sistema econômico do país, que tinha como pressuposto a necessidade de maior treinamento dos trabalhadores nacionais para atender o processo de industrialização sistematizado no Programa de Metas do governo. Barradas (1986) salienta que as bases ideológicas e práticas para o PIPMOI nasceram da Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial, criada em 1946 (CBAI – apresentado anteriormente). E o que era para ser um programa transitório, com prazo de execução de 20 meses, permaneceu por 19 anos (BARRADAS, 1986) e influenciou vários outros programas de treinamento rápido no país, como será visto nos outros contextos.

Barradas (1986) destaca a abrangência que o PIPMO alcançou no país. O programa conseguiu desenvolver uma grande capilaridade que alcançou vários espaços da sociedade civil, para isso, a execução do programa era realizada por meio de convênio com vários tipos de organizações, como: setores produtivos, movimentos comunitários, igrejas, sindicatos, Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que foi criado como fundação em dezembro de 1967, pela Lei nº 5.379, dentre outros. Ao longo do tempo, o programa caminhou para uma conotação política no sentido de atender as demandas e interesses impostos pelas coalizões de empresários autoritários nacionais e internacionais (BARRADAS, 1986).

Como instrumento político, a elite industrial dominante do país valeu-se do programa para promover o “enfraquecimento de uma parcela significativa da classe trabalhadora” (BARRADAS, 1986, p. 161), por meio de cursos específicos de baixa qualidade. Isso, proporcionou aos empresários a possibilidade de adotar a “fácil rotatividade dos trabalhadores, achatamento dos salários, agenciamento e repressão de trabalhadores como mecanismo de controle (BARRADAS, 1986, p. 161), isso no governo militar, como será visto no próximo capítulo.

6.8 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1946 a 1964

Contexto

O fim do governo autoritário de Vargas significou o início de um processo de redemocratização do país. Todavia, conduzido por um general, que tinha sido Ministro da Guerra de Vargas e com vertentes liberais com fortes ligações com EUA. Além disso, o processo democrático permitiu que novos partidos surgissem, como o Partido Social Democrático (PSD), criado a partir do espólio da burocracia do Estado deixado por Vargas; União Democrática Nacional (UDN), partido com viés liberal-conservador, que se opunha ao legado político de Vargas e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), concebido para dar voz as classes trabalhadoras.

Esse período – 1945 a 1964 – é chamado de a Quarta República Brasileira. Ao mesmo tempo que teve grandes índices de desenvolvimento econômico e industrial, teve também fortes crises políticas que marcaram o país e produziu mudanças institucionais importantes e adversas, inclusive, para a política de educação profissional. No caso da economia, o governo de Dutra adotou a política de abertura do mercado para importações, o que gerou um efeito de desindustrialização do país (WEINSTEIN, 2000), trazendo consequências também na demanda de formação de trabalhadores para atuarem nas empresas nacionais tendo em vista o baixo investimento em inovação tecnológica (WEINSTEIN, 2000).

A Quarta República teve como um dos seus principais marcos a formulação de uma nova Constituição, promulgada em 1946. Quanto aos embates da política de educação profissional, os Constituintes que discutiram este tema tinham claro os posicionamentos sobre a formação profissional, defendida pelo então deputado federal Gustavo Capanema e a vertente daqueles que defendiam cursos de aprendizagem. Assim, a Constituição não trouxe mudanças significativas para a educação profissional do país, foi mais continuidade do que vinha sendo institucionalizado no período anterior.

Portanto, a partir da Constituição, as reformas promovidas na política de educação profissional foram marcadas pelo fortalecimento do Sistema S e mudanças institucionais das Escolas Técnicas Federais, derivadas da sua capacidade de oferecer ensino com maior qualidade.

Atores

A força do Estado frente aos movimentos de trabalhadores e seus sindicatos foi recrudescida. O governo de Dutra promoveu mudanças institucionais que restringiam mais ainda o direito dos trabalhadores à greve, inclusive, fazendo constar na Constituição a criminalização para quem promovesse movimentos contra os empregadores.

Na mesma linha de ação, os industriais continuavam mantendo a representação dos trabalhadores fora dos seus Conselhos de tomada de decisão. O processo de institucionalização das escolas do SENAI não previa acento para a representação trabalhista para as questões da educação profissional. O fato é que existiam limites à atividade sindical, mas, por outro lado, as relações de trabalho, iriam se tornar cada vez mais evidente a presença dos trabalhadores no cenário nacional e a luta por melhores condições de trabalho, salários, educação, etc. Tal presença seria impulsionada pelo aprofundamento da industrialização e urbanização. Por conseguinte, referente às decisões acerca do que deveria ser ensinado – educação geral e específica –, os sindicatos não tinham a menor influência no subsistema do SENAI. Tanto é verdade que não tinham acento nos conselhos do SENAI.

QUADRO 15 – Análise da participação dos sindicatos na política de educação profissional – 1946 - 1964

| Dimensões sindicais | Atuação dos sindicatos brasileiros |
|--|--|
| Negociar com os empregadores de maneira coletiva | Pouca ou quase nenhuma. Nas palavras de Oliveira (2002), “a CLT sempre privilegiou a solução individual dos conflitos trabalhistas em detrimento da adoção de instrumentos normativos da natureza coletiva, restringindo o âmbito da representação sindical e da barganha coletiva e preservando a empresa como território privado” (OLIVEIRA, 2002, p. 176). Os sindicatos foram cooptados pelo Estado. Com isso, buscavam formar coalizão com a burocracia estatal e conseguiram a instituição do imposto sindical. |
| Intervir na formação de habilidades | Os sindicatos trabalhistas tinham pouco poder de veto para lutar contra a oligarquia industrial. Desse modo, a educação profissional era controlada pelo Estado e pelo SENAI. Os sindicatos não tinham acento nos Conselhos do SENAI. Nos dados analisados não foi encontrada qualquer participação de sindicatos de trabalhadores na formulação da política de educação profissional. |
| Institucionalizar regras de acesso ao emprego | - |
| Regular a oferta de mão-de-obra | Ausente |

Fonte: Adaptado Streeck (2005)

Os dados consultados neste período apontam para a importância da educação profissional, sendo que as disputas dos vários atores que tinham interesses cresciam. No contexto de pós-Segunda Guerra Mundial, a educação profissional assume um papel relevante para desempenho econômico do país, crescimento industrial, questões salariais, visto que os desse período estavam bastante ligados ao processo desenvolvimentista do país, alguns com posições mais nacionalistas, outras com vertentes progressistas, mas todos buscavam a continuidade do processo de industrialização do país nos seus planos governamentais.

Instituições

A criação do subsistema de educação profissional para os industriais limitou a atuação das Escolas Técnicas Federais em cursos de maior duração. Dessa maneira, cursos de aprendizagem ficaram sob a responsabilidade do SENAI, que ofereciam cursos específicos, rápidos, de curta duração e com baixa qualidade para trabalhadores já empregados. Por outro lado, o subsistema da educação profissional mantido pelo governo federal já era reconhecido pela formação profissional que oferecia aos seus alunos, mas, com a diferença que eram cursos de duração de três ou quatro anos, que abrangiam a educação geral e específica.

A dualidade do subsistema de educação profissional teve como consequência o movimento dos atores em defesa das suas instituições específicas. A criação do PIPMO é um exemplo dessa situação. As evidências indicaram que o grupo empresarial que fez pressão junto ao governo federal, para a criação desse Programa. Por outro lado, os atores que defendiam o subsistema público buscavam expandir suas ações inclusive com mudanças endógenas para que pudessem atuar em cursos de aprendizagem.

Desse modo, evidenciou-se o recrudescimento dos atores em defender suas instituições. Este fenômeno gerou maior distanciamento entre os dois subsistemas em termos de colaboração e cooperação, visto que, nos dados analisados, não se constatou maior proximidade entre os dois subsistemas.

A não possibilidade das escolas técnicas federais de atuar nos cursos de aprendizagem significou uma derrota para os educadores humanistas, visto que foi uma determinação imposta na ditadura de Vargas. Por outro lado, os atores perdedores entendiam que os cursos de aprendizagem profissional também eram função das escolas técnicas, mas, com a perspectiva da formação profissional com abrangência da educação geral e específica. Portanto, sobressaiu-se nas análises dos dados o mecanismo causal que estava atuando no período era de camadas (*layering*). Isto porque houve a criação de novos partidos políticos que modificaram o contexto

em análise, muitos com vieses progressistas com forte defesa da educação, como o PDT. Além disso, é importante destacar que em 1959 foi publicado o segundo Manifesto dos Educadores, com 189 signatários.

Apesar da imposição do governo de Vargas em retirar a aprendizagem das escolas técnicas federais, a ideia de que esses cursos era função das escolas técnicas federais não desapareceu. O que se constatou é que os atores que defendiam a educação profissional pública esperaram a mudança de contexto para propor a mudança institucional e oferecer cursos de aprendizagem com maior duração do que o SENAI e com o foco também na educação geral. Diante disso, não houve a introdução de novas instituições ou novas regras, mas houve a revisão da atuação das escolas técnicas na implementação da política (MAHONEY; THELEN, 2010).

Por conseguinte, os agentes que atuaram nessas mudanças institucionais da educação profissional podem ser entendidos como subversivos (MAHONEY; THELEN, 2010). Tal constatação, haja vista não terem violado as regras institucionais vigentes, no entanto, conseguiram que fossem revistas as normas de tal maneira que possibilitou a volta da atuação das organizações públicas em atuar nos cursos de aprendizagem. Cabe salientar que, no caso do SENAI, criaram outras regras que não são objeto da análise desta tese.

Trajetória

Do ponto de vista da estrutura e da organização do ensino, as mudanças institucionais na política educacional não foram muito significativas. O Projeto de Lei que discutia a LDB tramitou no Congresso Nacional desde 1948 até 1961, quando foi promulgada a Lei nº 4.024/61, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Quanto à educação profissional, a LDB promoveu poucas mudanças institucionais. Uma questão importante tratada na LDB foi a tentativa de promover a equivalência entre o ensino técnico de nível médio – cursos de natureza industrial, agrícola e comercial – com o ensino propedêutico ou ensino médio tradicional. Essa equivalência surtiu pouco efeito na prática. O problema foi que o ensino tradicional ainda era mais procurado e valorizados pela sociedade, possivelmente, isso pode ser os efeitos do preconceito com as atividades técnicas manuais vindas de outros períodos.

A LDB/61, ainda na educação profissional, proporcionou maior autonomia e flexibilidade curricular às escolas, por exemplo, em instrumentos de avaliação. Essa mudança institucional foi uma tentativa de diminuir as diferenças do ensino médio tradicional e a educação profissional, de tal maneira que proporcionava ao aluno egresso do ensino técnico entrar no ensino superior. Entretanto, as estruturas institucionais de décadas anteriores foram

marcadas com a dualidade do ensino, sendo uma escola para o pobre e outra para o rico, o que deixou marcas de *path dependence* (THELEN, 2003).

A dualidade existente entre as escolas técnicas federais e o SENAI era marcada na questão dos cursos de aprendizagem. Esse tipo de curso era restrito ao SENAI, e as escolas técnicas federais ficaram limitadas aos cursos de maior duração. Ao longo do tempo, já em 1959, foi permitido que as escolas técnicas ofereçam cursos de aprendizagem com duração mínima de vinte meses, com abordagem da educação geral e específica.

QUADRO 16: Resumo da análise da mudança institucional – 1946 a 1964

| ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO | CATEGORIAS | DESCRITORES |
|---|---|--|
| Características do Contexto Político | O contexto aponta para “fortes possibilidades de veto” | <ul style="list-style-type: none"> - Processo de industrialização no país; - Ainda, sobre herança escravocrata; - A coalizão dos sindicatos de trabalhadores com o Estado, começa a ter maior destaque e lutar por mais espaço nas políticas públicas. Porém, sem a menor participação na política de educação profissional; - A coalizão construída entre os atores industriais e o Governo ainda se mantém forte e com poder de veto maior que os outros atores. Interesse do Estado manter centralizada a política educacional do país no MEC; - Apesar de atores com maior poder de veto, o Estado e o grupo dos industriais, começa haver alguma participação dos sindicatos, trabalhadores, estudantes na democracia brasileira; - Dominância do executivo nas propostas legislativas; - Pontos de veto: a participação dos sindicatos de trabalhadores nas decisões quanto à política de EP. |
| Características das Instituições | Baixo Nível de discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | <ul style="list-style-type: none"> - As regras estavam estabelecidas com a Lei Orgânica Industrial (BRASIL, 1942), que era considerada dura, logo, com pouca discricionariedade na interpretação. Entretanto, novas regras foram acrescentadas para adequação do contexto do pós guerra. Por exemplo, a LDB/1961; equivalência da educação profissional com a tradicional e a volta de cursos de aprendizagem nas escolas técnicas federais; - Amplia-se a distância entre as ETF e o SENAI; - As disputas entre as duas maiores coalizões continuam – escolanovistas e industriais. Os sindicatos de trabalhadores constroem maior aproximação com o Estado, no sentido de reivindicar melhores condições de trabalho. Mas, sem atuação na educação profissional; - Maior grau de democracia, apesar do crescente conflito entre as classes. |
| Tipo de Agente de Mudanças | Subversivos | <ul style="list-style-type: none"> - Os atores entendiam que a Lei Orgânica Industrial era muito restritiva e dava pouco espaço para adaptações ao contexto de pós Segunda Guerra. - Ao longo do tempo ocorreram mudanças para atender tanto o grupo dos educadores quanto dos industriais, e ambos atuaram como oportunistas para a inserir novas regras que lhes atendessem. Por exemplo, a Rede Federal poder atuar nos cursos de aprendizagem e os industriais o PIPMO. |
| Tipo de Mudança Institucional (Mecanismo causal) | Camada | <ul style="list-style-type: none"> - Houve a revisão das regras sem o acrescentar novas instituições. Os agentes buscavam alcançar seus objetivos institucionais. |

Fonte: elaboração própria.

CAPÍTULO 7 – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB O REGIME MILITAR BRASILEIRO – 1964 A 1985

Este capítulo, assim como nos antecedentes, busca evidenciar os aspectos da relação entre os atores e suas coalizões, sendo os industriais, os educadores, os sindicatos e o Estado (HALL; SOSKICE, 2001). O foco é abrir a “caixa preta” da política da educação profissional no período de ditadura militar, para descobrir o mecanismo causal (FALLETI, 2009) que estava presente no contexto.

Nas conjunturas anteriores analisadas, foram identificados disputas e conflitos que ocorreram, em alguma medida, por meio da participação de atores – educadores escolanovistas, industriais, Estado e o veto da participação de sindicatos⁸⁷ -, na política de educação profissional. Evidenciou-se que, mesmo havendo forte desequilíbrio de forças com os trabalhadores e seus representantes, havia em algum grau processos democráticos sendo estabelecidos, exceto, no subsistema paraestatal - criado no governo varguista que caracterizou o mecanismo causal de poder institucional industrial (BUSEMEYER; THELEN, 2020). Já no período em epígrafe, é impressionante a violência estatal promovida (SCHMITTER, 1965), principalmente, com os grupos voltados para a educação mais humanista e igualitária (RIBEIRO, 2000; WEINSTEIN, 2000; SAVIANI, 1986, 2019).

Analisar a política de educação profissional no contexto do governo militar – 1964 a 1985 – e as várias mudanças institucionais impostas pelo regime, tem importância na trajetória da educação profissional do país tendo em vista que as mudanças foram realizadas por meio de rupturas (MAHONEY; THELEN, 2010). Todavia, mais do que isso, são os resultados das medidas implantadas concretamente pelos governos antecedentes e subsequentes (RIBEIRO, 2000), ou o aprofundamento das causas para manter o *status quo* da elite dominante do país. Citando Cunha (2014), o “ensino profissional: o grande fracasso da ditadura”. Para muitos autores, o período de vinte e um anos de ditadura promoveu um grande retrocesso nas políticas de educação profissional, principalmente, a Lei nº 5.692/71. Assim, neste capítulo, procurar-se-á evidenciar as mudanças institucionais desse período.

⁸⁷ Apesar da importância dos sindicatos de trabalhadores terem ganhado maior destaque nos anos de 1960 com maior proximidade com o Estado, nas questões da política de educação profissional eram muito incipientes.

7.1 O Golpe de Estado de 1964 e seu significado para a educação

Em 3 de março de 1964, deu-se início ao processo de deposição do presidente João Goulart (PSD), que gerou um longo colapso democrático no país (1964 – 1985), com causas e consequências econômicas, sociais e políticas⁸⁸ que repercutiram nas políticas públicas ao longo do tempo. Imerso em turbulências, o período do governo de Jango, como era chamado, – 1961 a 1964 –, enfrentava crise na econômica, na política e conflitos sociais recorrentes. Desde o governo anterior, de Juscelino Kubitschek, o país já apontava para tribulações econômicas que provocaria processo de recessão, além das taxas de desemprego altas, que desencadeou uma série de movimentos sociais – sindical, estudantil, camponês. Além disso, parte da base política migrou para o partido União Democrática Nacional (UDN) que fazia oposição ao governo e era considerado conservador. Em 1º de abril do mesmo ano consolidou-se o golpe e é retirado do poder o presidente João Goulart, com esse ato, chega ao fim um breve período democrático e a Quarta República (1946 – 1964).

No dia seguinte ao golpe, iniciaram as prisões e perseguições (RIBEIRO, 2000). Na sequência e nos anos seguintes foram baixados diversos atos institucionais que retiravam os direitos sociais e políticos da sociedade. No dia 10 de abril de 1964, foi baixado o Ato Institucional nº 1⁸⁹ (AI-1). Esse Ato dava permissão ao governo autoritário para cassar e suspender os direitos políticos de qualquer pessoa, sem a necessidade de justificativa, julgamento ou direito de defesa. Em 27 de outubro de 1964, o AI-2⁹⁰ retirou da sociedade o direito constitucional de eleições diretas para presidente e governador, extinguiu os partidos políticos e impôs o bipartidarismo, sendo: Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o partido de oposição Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O AI-3⁹¹, baixado em 5 de fevereiro de 1966, estabeleceu normas para as eleições federais, estaduais e municipais. O AI-4⁹², de 6 de dezembro de 1966, estabeleceu as regras que o Congresso Nacional deveria seguir para votar o projeto de Constituição elaborado pelo Executivo.

O governo ditatorial não parou de emitir seus mandos e desmandos, o pior ainda estava por vir. O emblemático Ato Institucional nº 5, **AI-5**⁹³, “baixado em 13 de dezembro de 1968⁹⁴, emitido durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura

⁸⁸ CPDOC/FGV - <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolucao-de-1964>

⁸⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm

⁹⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm

⁹¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm

⁹² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm

⁹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm

⁹⁴ “O ano que não acabou”.

militar brasileira”⁹⁵. O AI-5 teve a validade de dez anos. Esse período foi considerado o mais duro e tenso da ditadura militar, visto que concedeu às forças armadas o poder de exceção, quando os militares o utilizaram para punir de maneira arbitrária as pessoas que eram consideradas inimigas do regime ou pensavam de maneira contrária ao que era apregoada pelas ideias da ditadura militar.

7.2 A exclusão dos educadores na institucionalização da educação

Com todas essas restrições impostas pelo governo militar ditatorial, iniciou-se o endurecimento com vários grupos, dentre estes, o da educação. As perseguições a quem se opunha às ideias educacionais do regime gerava duras perseguições, como no caso dos educadores que propunham processos educacionais mais humanistas e igualitários, foram duramente cerceados (SAVIANI, 1986; MAGALHÃES, 2020).

As ações decorridas contra quem pensava de maneira contrária ao regime expressavam o quanto autoritário foi a perseguição aos intelectuais, principalmente, aos educadores que defendiam a educação geral universalista e humanista para a formação dos jovens do país (RIBEIRO, 2000; WEINSTEIN, 2000; SAVIANI, 1986, 2019; MAGALHÃES, 2020). A análise realizada por Magalhães (2020) mostra o destino que alguns atores⁹⁶ importantes da educação nacional tiveram durante a ditadura. Atores esses que participaram de maneira expressiva das discussões de normas, das regras nacionais e defendiam narrativas com posições ideológicas sociais para o sistema de educação e para o subsistema de educação profissional.

A exclusão dos intelectuais especialistas do campo da educação, do processo de tomada de decisão do governo federal, possibilitou a criação de comissões constituídas integralmente de pessoas alinhadas com o regime (CUNHA, 2005c; SAVIANI, 1986, 2019; MAGALHÃES, 2020), como os industriais, integrantes do SENAI, conforme será analisada. Com isso, evidencia-se uma quebra de paradigma realizada de maneira abrupta.

⁹⁵ CPDOC - <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>

⁹⁶ Anísio Teixeira; Fernando de Azevedo; Joaquim Faria Góes e Lourenço Filho.

7.3 A imposição da educação específica e a perseguição à educação geral - continuidade do projeto de dominação para os interesses da elite industrial

As evidências apontam que no período analisado instalou-se no país uma “ditadura elitista, antioperária e comprometida com o capital internacional e nacional” (PELLANDA, 1986, p. 41; DINIZ; BOSCHI, 1978). Com essa finalidade, valeu-se do sistema educacional para impor seus vetos unilaterais e antidemocráticos à sociedade.

Antes, ou como foi visto no período anterior, era uma disputa política entre a coalizão dos educadores intelectuais escolanovistas que defendiam a educação geral e específica (juntas) *versus* a coalizão dos industriais que defendia a educação específica (única), como forma de capacitar a mão de obra nacional. Mas também, a coalizão empresarial – juntamente com o Estado – vetava a participação dos sindicatos de trabalhadores nas tomadas de decisões (CAPÍTULO 5 e 6).

Já no governo militar, o desenvolvimento de conteúdos considerados de disciplina da educação geral, defendida pela coalizão escolanovista, toma ares de subversão, o que gerou forte repressão, respaldadas pela concepção da educacional tecnicista (FONSECA, 1986; RIBEIRO, 2000; WEINSTEIN, 2000). Ou seja, a repressão estabelecida pelo Estado ditatorial impôs seu discurso ideológico, por meio da educação específica, juntamente com disciplinas de educação moral e cívica, estudos de problemas brasileiros e organização social e política brasileira em substituição às disciplinas de sociologia, filosofia, história, etc. Os conteúdos determinados pelos militares eram válidos para todos os níveis escolares, inclusive nas universidades (RIBEIRO, 2000).

Assim, os conteúdos das disciplinas que envolviam cultura geral, como história, sociologia, filosofia, geografia, tiveram suas cargas reduzidas e incorporadas a outras, como educação moral e cívica e estudos sociais. Para além disso, os docentes passaram a ser perseguidos pelo regime militar. A disciplina de educação moral e cívica, criada em 1969, tinha como finalidade fortalecer o aparato ideológico do governo militar (RIBEIRO, 2000).

Isto é, evidenciado no Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, que definiu as infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares. Esse Decreto limitava as ações de educadores quanto aos movimentos que pudessem incitar ou deflagrar paralização da atividade escolar ou participar do movimento; organizar atos que tivessem a finalidade de passeatas, desfiles ou comícios não autorizados ou dele participar e limitações de produzir material de

propaganda política considerada subversiva (CUNHA; GÓES, 1994). Esse Decreto foi promulgado dois meses depois a publicação do AI-5, foi revogado em 1979, por meio da Lei da Anistia, Lei nº 6.683/79 (BRASIL, 1979).

A dominação ideológica criada pelos militares no processo educacional brasileiro, inclusive na educação profissional, por meio da educação tecnicista ou específica, é evidenciada, também, no documentário intitulado “*Vocacional: uma aventura humana*” (2011)⁹⁷. Nesse material, é mostrado que nos anos de 1960, no Estado de São Paulo, foi criado um projeto pedagógico nos “ginásios vocacionais”⁹⁸, pela educadora Maria Nilde Mascellani, que tinha o objetivo de despertar nos discentes a sua participação cidadã e democrática na sociedade. Além disso, o projeto buscava desenvolver a sensibilidade artística e as habilidades pessoais dos alunos. Entretanto, no final dos anos de 1960, os professores e a direção foram duramente perseguidos e presos pela ditadura que desmantelou totalmente essa iniciativa de educação humanista⁹⁹.

Portanto, no período do governo militar estava explícita a exclusão dos atores que defendiam a educação geral nas decisões estatais, das políticas públicas e processo educacional. O que estava por trás disso era o reforço do controle social do proletariado por meio da educação e o cerceamento da autonomia de docentes contrários ao sistema.

7.4 A profissionalização universal e compulsória – tecnicista

A Constituição Federal, promulgada em 1967, não trouxe nenhuma mudança quanto à política de educação profissional. Manteve a obrigatoriedade das empresas comerciais, industriais e agrícolas em prover o ensino primário gratuito aos seus empregados e seus filhos. Ainda, permaneceu que as empresas comerciais e industriais deveriam ministrar cursos de aprendizagem aos seus trabalhadores menores (BRASIL, 1967).

Em 18 de setembro de 1969, por meio do Decreto nº 65.189, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para propor a reforma do Ensino Médio e Primário^{100,101}, sob a presidência do padre José de Vasconcellos e mais dezenove membros. O relator do tema: Aprendizagem

⁹⁷ Canal Curta - https://canalcurta.tv.br/filme/?name=vocacional_uma_aventura_humana.

⁹⁸ Para mais detalhes, ver - <http://memorialdaresistencia.org.br/lugares/ginasio-vocacionaloswaldo-aranha/>

⁹⁹ Para mais detalhes, consultar Tamberlini (1998, 2003).

¹⁰⁰ A reforma do ensino superior já havia sido feita em 1968, com a publicação da Lei nº 5.540/1968.

¹⁰¹ INEP - http://arquivohistorico.inep.gov.br/uploads/t/instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira-t-2/9/7/b/97b81c6c26020bd7d74b5813948d67ba2f71b7738a31e88f9e8081c37a04b8ab/CODI-UNIPER_m0654p01_ReformaDoEnsinoMedioEPrimario_1969_c.pdf.

Profissional, foi Roberto Hermeto Corrêa da Costa¹⁰², educador, foi Diretor Nacional do SENAI, no período de 1941 a 1946. O relator exaltou o SENAI e o SENAC como os dois maiores sistemas de aprendizagem e de maneira bastante incipiente citou que o Ministério da Educação e Cultura “ministra aprendizagem, através de programas intensivos de formação profissional” (BRASIL, 1969, p. 27). Possivelmente, Hermeto se referia ao PIPMOI¹⁰³. No seu relato não mencionou em nenhum momento a rede de escolas técnicas federais, estaduais e municipais, nem mesmo a formação profissional que as escolas da Rede Federal proporcionava aos jovens brasileiros. Ao final, apresentou um projeto com alguns artigos e indicou a revisão da LDB, mas é importante destacar que Hermeto era defensor da educação geral. Nas outras modalidades de ensino – primário e médio – os relatores também sugeriram a revisão da LDB e tinha a indicação da educação geral para o ensino médio.

Em 14 dezembro de 1969, aproximadamente três meses após o início dos trabalhos, foi encaminhado para o Ministro Jarbas Gonçalves Passarinho¹⁰⁴ o relatório final. Conforme já mencionado, esse documento subsidiou o início da reforma da educação no país, conduzida pelo governo militar.

Em continuidade, no âmbito das ações¹⁰⁵ governamentais para reformar a política educacional do país, foi publicado o Decreto nº 66.600, no dia 20 de maio de 1970, sendo o início do projeto da nova LDB nº 5.692/71, para o ensino de 1º e 2º graus. A nomeação do Grupo de Trabalho (GT) e a presidência ficaram a cargo do Ministro da Educação e Cultura, o coronel do exército Jarbas Passarinho. Assim, foram designados nove membros, sendo: padre José de Vasconcellos (presidente), Valnir Chagas (relator), Aderbal Jurema, Clélia de Freitas Capanema, Eurides Brito da Silva, Geraldo Bastos da Silva, Gildásio Amado, Magda Soares Guimarães e Nise Pires (CUNHA, 2005c; 2014; SAVIANI, 2019; SANTANA, 2016).

Nota-se que a formação desse GT demonstra a exclusão dos intelectuais de outrora – mostrados nos contextos anteriores – que defendiam a educação humanista inclusiva, como Anísio Teixeira. Nesse grupo, as pessoas que tinham maior proximidade com a educação profissional eram o padre José de Vasconcelos, que atuava com cursos de qualificação para meninos pobres e Geraldo Bastos Silva, que atuava como professor, em cargos do Ministério da Educação e Cultura, na produção de textos e livros, voltados para a educação secundária do país (CUNHA, 2014). José de Vasconcelos também fez parte do Instituto Superior de Estudos

¹⁰²http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=93638&url=http://memoria.bn.br/docreader#

¹⁰³ Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (PIPMOI).

¹⁰⁴ Lembra-se que Jarbas Passarinho era oficial da reserva do exército.

¹⁰⁵ A educação superior já havia sido reformada e publicada a Lei nº 5.540/1968.

Brasileiros (ISEB), do Programa de Expansão e Melhorias do Ensino (Premen), Equipe de Planejamento do Ensino Médio (EpeM), do MEC. Além disso foi um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros: mais uma vez convocados (1959), que reafirmavam a ideia de educação pública sob a responsabilidade do Estado (GATTI; FILHO, 2012). Entretanto, Cunha (2014) enfatiza que nenhum membro do GT possuía “experiência com o ensino técnico industrial, comercial ou agrícola” (CUNHA, 2014, p. 10).

O GT iniciou os trabalhos no dia seguinte da publicação do Decreto e desenvolveu seus trabalhos na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) (SAVIANI, 2019, p. 65). Transcorridos o prazo de 60 dias estabelecidos pelo Decreto, o GT encaminhou para o MEC, o anteprojeto de lei que constava as linhas gerais para reforma educacional. Na proposta, sob orientação da “teoria do capital humano” e com foco nas necessidades do mercado, o grupo propôs maior concentração da aprendizagem profissional na educação específica em detrimento da educação geral (SAVIANI, 2019; SANTANA, 2016; MAGALHÃES, 2020).

O projeto de lei (PL) chegou no Congresso em 25 de junho de 1971. Na sessão conjunta do Congresso, do dia 29 de junho, foi constituída a comissão mista, formada por 22 parlamentares, sendo 10 senadores da ARENA e 1 do MDB, 8 deputados da ARENA e 3 do MDB (SAVIANI, 2019, p. 70). Saviani (2019) salienta que a matéria do PL recebeu “regime de urgência”, com isso, as decisões acerca da designação da comissão, da agenda de trabalho ocorreu de maneira bastante rápida, em torno de meia hora, e a votação deveria ocorrer até o dia oito de agosto.

Na reunião da Comissão Mista do dia 30 de junho de 1971, foram eleitos o presidente, Wilson Gonçalves, e vice-presidente o deputado Brígido Tinoco para a relatoria o deputado Aderbal Jurema (Arena). A Comissão recebeu 357 emendas consideradas pouco relevantes e mais cinco apresentadas pelo relator da matéria, sendo um total de 362 emendas parlamentares (SAVIANI, 2019).

Na segunda reunião da Comissão, realizada no dia 20 de julho de 1971, o relator Aderbal Jurema apresentou um substitutivo que foi aprovado. Segundo Cunha (2014), o relator bloqueou qualquer mudança que atacasse a universalização da profissionalização. Estando o PL pronto para ser submetido ao Congresso Nacional, na sessão do dia 27 de julho de 1971, foi aprovado em turno único, demonstrando com isso a força do regime autoritário (SAVIANI, 2019). O projeto foi encaminhado à sanção presidencial e, no dia 11 de agosto de 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692/71, sem nenhum veto do presidente da República. Saviani (2015) menciona que o Poder Legislativo agiu como cúmplice do Poder Executivo. Ao contrário da

Lei nº 5.540/68¹⁰⁶, que alterou a organização e funcionamento do ensino superior, com uma sequência de vetos presidenciais provocados pela ação de alguns parlamentares que protestavam contra a reforma, mas, antes do AI-5.

7.5 Controvérsias e resistências

Em termos gerais, a reforma da educação do 1º e 2º grau alterou de maneira substantiva a estrutura do ensino que estava em vigor, a Lei nº 4.024/61 - LDB. A nova LDB – Lei nº 5.692/1971 – mudou o formato do ensino primário e secundário, sendo que no caso do curso primário que anteriormente era de quatro anos, seguido de um curso ginasial de quatro anos e um curso colegial de três anos. Foi condensado no ensino de primeiro grau com duração de oito anos e um ensino de segundo grau de três anos. O ensino médio era fragmentado de maneira horizontal em ramos, inclusive na educação profissional; a nova norma criou um curso de grau unificado, de caráter técnico-profissional obrigatório e amplas opções de escolhas de habilitações profissionais (SAVIANI, 2019).

A ruptura provocada pela nova LDB, de maneira antidemocrática, ao obrigar o ensino médio a profissionalização universal e compulsória, gerou reações adversas de grupos que aderiram como também tinham aversão e fizeram duras críticas a norma (CUNHA, 2014). Assim, por um lado, havia grupos que defendiam a lei tendo em vista que o ensino médio teria ganhado finalidade própria e não mais seria cursos preparatórios para o acesso às universidades. No entanto, críticos indicavam que eram cursos para atender a demanda do mercado (SAVIANI, 2019).

Lembra-se, conforme apresentado na Tabela 03, o número de matrículas em cursos do ensino médio vinha crescendo paulatinamente ano a ano e, naturalmente, a demanda pelo ensino superior aumentava. Desse modo, havia um crescimento da procura pelo ensino superior que pressionava a abertura de novas vagas nas universidades (RIBEIRO, 2000; CUNHA, 2005).

¹⁰⁶ Para mais detalhes sobre o processo de institucionalização da Lei nº 5.540/68, consultar Saviani (2019).

TABELA 03 - Evolução das matrículas efetivas — ensino médio geral brasileiro – 1947 a 1964

| ANO | TOTAL | ENSINO SECUNDÁRIO | ENSINO COMERCIAL | ENSINO INDUSTRIAL | ENSINO AGRÍCOLA | ENSINO NORMAL |
|------------|--------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------|
| 1947 | 410.113 | 293.145 | 74.272 | 16.648 | 2.261 | 23.787 |
| 1948 | 431.162 | 313.551 | 73.436 | 16.635 | 2.094 | 25.446 |
| 1949 | 455.423 | 339.041 | 68.863 | 16.650 | 1.667 | 29.202 |
| 1950 | 492.546 | 374.321 | 67.027 | 17.444 | 1.813 | 31.941 |
| 1951 | 530.614 | 405.049 | 71.077 | 17.013 | 1.664 | 35.811 |
| 1952 | 562.882 | 429.720 | 75.048 | 16.668 | 1.162 | 40.284 |
| 1953 | 621.104 | 474.113 | 82.913 | 16.913 | 1.266 | 45.899 |
| 1954 | 676.730 | 512.276 | 91.991 | 17.309 | 1.464 | 52.240 |
| 1955 | 732.734 | 551.729 | 101.082 | 18.517 | 4.257 | 57.149 |
| 1956 | 789.839 | 594.415 | 111.621 | 16.737 | 3.341 | 61.725 |
| 1957 | 856.566 | 636.234 | 124.327 | 19.068 | 3.962 | 74.975 |
| 1958 | 934.329 | 695.163 | 137.694 | 19.780 | 4.705 | 76.987 |
| 1959 | 1.008.482 | 750.562 | 151.579 | 21.054 | 5.360 | 79.927 |
| 1960 | 1.110.624 | 825.106 | 116.951 | 23.928 | 5.893 | 88.774 |
| 1961 | 1.232.769 | 913.828 | 187.619 | 27.361 | 6.017 | 97.944 |
| 1962 | 1.376.554 | 1.018.956 | 206.136 | 33.515 | 6.561 | 111.386 |
| 1963 | 1.563.856 | 1.141.305 | 225.323 | 50.118 | 7.789 | 139.321 |
| 1964 | 1.818.635 | 1.319.427 | 250.317 | 61.929 | 11.066 | 175.896 |

Fonte: Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1966)

Nota-se um dado interessante acerca do crescimento das matrículas dos cursos de ensino médio industrial. Após a promulgação da LDB/61, percebe-se um aumento de matrículas bastante expressivo, em quatro anos a procura por esses cursos mais que dobrou no ensino industrial. Esse aumento pode ter alguma relação com o fato de a LDB/61 ter flexibilizado a entrada nas universidades para qualquer tipo de ensino médio. Também, a Tabela 03 mostra que houve o crescimento de matrícula do ensino médio de todos os outros ramos, o que gerava

maior demanda e pressão nas universidades por ter mais alunos que concluíam o ensino médio e desejavam continuar seus estudos no ensino superior.

Com isso, a ideia por trás da profissionalização compulsória, adotada no governo militar, partia do pressuposto de que os jovens procurariam o mercado de trabalho ao invés de continuar seus estudos no ensino superior (SAVIANI, 1986; CUNHA, 2005, 2014). Além disso, o governo militar diminuiu os recursos para as universidades públicas, o que limitava cada vez mais a possibilidade de atender a demanda da sociedade. Por outro lado, o aumento expressivo do setor privado no ensino superior, mesmo que pago, deu algum equilíbrio na demanda pelo ensino superior que estava represada (CUNHA, 2014).

Portanto, conforme observado por Cunha (2014), a reforma do ensino de 2º grau - com a concepção profissionalizante - tinha a finalidade de prover aos jovens habilitação profissional para adentrar no mercado de trabalho. Desse modo, retiraria o peso pela procura do ensino superior como sendo o único caminho para se obter melhores habilitações profissionais e, assim, melhores condições de empregabilidade. Entretanto, havia uma crença da demanda de técnicos de nível médio não atendida, mas não se conhecia a real necessidade dos setores produtivos quanto à força de trabalho de técnicos (CUNHA, 2014).

7.6 Necessidade de formação de técnicos ou democracia excludente?

A “democracia excludente” (SAVIANI, 1986) que vigorava no país por meio dos “donos do poder”, já tinha ceifado de diversas maneiras a participação dos sindicatos de trabalhadores do processo decisório da educação profissional. A continuidade desse processo antidemocrático nos governos militares – 1964 a 1985 – atingiu a juventude do país em tentativas de limitar o acesso às universidades, produzindo mais uma vez a dualidade entre as classes sociais. Ou seja, para os jovens de classes socioeconômica mais baixa, a educação profissional destinava-se para atender de maneira rápida às demandas de mão de obra do mercado; já as universidades, para poucos filhos da classe média que iriam ocupar os cargos mais elevados na hierarquia da divisão de trabalho. Além disso, a política educacional pensada pelo regime militar tinha o papel de ter o máximo possível de eficiência “com mínimo de dispêndios” (SAVIANI, 2019, p. 73).

Por outro lado, a reforma do ensino primário e secundário imposta pelos militares incomodava os interesses do grupo de atores das escolas privadas, que passaram a criticá-la frontalmente, a partir de sua publicação. Cunha (2014) destaca três grupos de atores que se sentiram prejudicados diretamente pela mudança institucional. O grupo dos alunos que estavam

próximos a prestar o vestibular e teriam que cursar as disciplinas de formação técnicas; segundo, os administradores das escolas que não conseguiam enxergar a viabilidade prática da profissionalização compulsória e o equilíbrio dos custos para atender essa obrigação; e o terceiro grupo formado pelos empresários da educação, mantenedores das escolas que viam os custos crescerem o que tornava inviável a continuidade das atividades, podendo até mesmo entrarem em processo de falência (CUNHA, 2014).

Conseqüentemente, a Lei nº 5.692/1971 gerou muitas queixas sobre a obrigatoriedade da profissionalização do ensino de 2º grau. Essas críticas também chegavam nos parlamentares, tendo em vista que seriam eles que deveriam ter sugerido mudanças, mas não as fizeram. Assim, em 1974, o problema do ensino médio assumiu dimensão política.

7.7 A disputa da educação geral e específica

Nos contextos analisados anteriormente (CAPÍTULOS 5 e 6), foi evidenciado a ação política de grupos de interesse na educação profissional. Na ditadura de Vargas – 1937 até 1945 –, por exemplo, mesmo com o veto da participação no processo político de tomada de decisão na educação profissional dos sindicatos dos trabalhadores, ainda havia alguma democracia alimentada pela disputa entre as coalizões dos tecnocratas da educação, intelectuais da educação e dos industriais, mesmo que de maneira bipartite (DINIZ; BOSCHI, 1991). Os primeiros com uma visão mais voltada para a educação humanista que envolvia tanto a educação geral como específica – a formação profissional –, já os industriais a educação específica de baixa qualidade.

No governo militar, a impressão que se tem é de “terra arrasada” no que tange às políticas do subsistema de educação profissional. Conforme evidenciado na pesquisa documental e bibliográfica, das comissões e grupos de trabalhos (GT), formados no período do governo militar, foram excluídos os atores que participavam das discussões e dos conflitos nos contextos anteriores. Vários nomes importantes citados nos capítulos anteriores não constam nos registros dos trabalhos durante o regime militar. Ou seja, agora era apenas o governo e com alguma influência dos industriais nacionais e internacionais.

Assim, o que se constata é o aprofundamento ainda maior em direção à educação técnica ou o tecnicismo, estabelecido pelo Conselho Federal de Educação (CFE), por meio do Parecer 45/74¹⁰⁷. De maneira unilateral, o governo baixou a regra da universalização profissional para

¹⁰⁷ https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/parecer_n.45-1972_a_qualificacao_para_o_trabalho_no_ensino_de_2o_grau.pdf

todos as escolas de ensino médio, tanto públicas quanto privadas, com a intensão de direcionar os alunos para o mercado de trabalho. E, para isso, o conteúdo da educação geral nas escolas foi drasticamente diminuído.

Até mesmo pessoas que tinham maior preocupação com a educação específica, como Roberto Hermeto Corrêa da Costa, entendiam que era necessário conhecimentos básicos – ou educação geral – para o desempenho dos jovens nas ocupações, ao invés da especialização estrita. Nas palavras de Cunha (2014), em uma conferência realizada em 1973, Hermeto causou “escândalo entre os arautos da nova lei”, pois chamou atenção para a inadequação técnica e econômica da mudança institucional realizada. Além disso, tinha-se também as críticas de proprietários e diretores das escolas privadas.

As críticas incidiram, predominantemente, sobre o caráter “pragmatista” da profissionalização compulsória do ensino de 2º grau, tendendo a submeter os objetivos ‘formadores’ da educação escolar a finalidades “imediatistas” do mercado de trabalho (CUNHA, 2014, p. 924).

O conflito existente entre a educação geral com a educação técnica – ou específica – na política de educação profissional existia há algumas décadas (CAPÍTULOS 4, 5 e 6). As disputas ocorridas entre os atores eram de maneira quase democrática, pois excluía atores com menor poder de veto (MAHOENY; THELEN, 2010), como era o caso dos sindicatos trabalhistas (OLIVEIRA, 2002). No governo militar, o que se nota é a antidemocracia total nas mudanças institucionais, apoiada em uma ideologia do nacionalismo desenvolvimentista, que foi executada por meio da ruptura da política iniciada a partir do golpe militar de 1964, com argumentos de que era necessário para manter a continuidade da ordem socioeconômica que se acreditava ameaçada (DINIZ; BOSCHI, 1978; CUNHA, 2014; SAVIANI, 2019). Para isso, eram necessárias mudanças institucionais em todo o sistema educacional.

Especificamente, no caso da reforma do 2º grau, e que também atingiu o subsistema da educação profissional, intensificou-se a educação específica em detrimento da educação geral, ou seja, a balança pendeu para o tecnicismo (SAVIANI, 2019). Para isso, a Lei nº 5.692/71 e o Parecer nº 45/72¹⁰⁸ do Conselho Federal de Educação (CFE) mostram claramente a opção da elite dominante – tecnocratas e militares – em excluir o máximo possível a educação geral do ensino médio e, em consequência, do subsistema da educação profissional. Desse modo, interferiram diretamente nos conteúdos das disciplinas de educação geral¹⁰⁹.

¹⁰⁸ https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/parecer_n.45-1972_a_qualificacao_para_o_trabalho_no_ensino_de_2o_grau.pdf

¹⁰⁹ Para mais detalhes consultar o Item 2 – Formação Geral e Formação Especial, do Parecer 45/72.

É importante ressaltar que a Lei nº 5.692/71 não revogou a LDB/61, conservou os cinco primeiros títulos que são fundamentais. Por outro lado, o Parecer 45/72 considerou que a LDB era omissa quanto às questões do trabalho, e de maneira bastante intencional o Estado optou pela insistência por uma educação excessivamente técnica. Lembra-se que os cursos de aprendizagem que desenvolvidos no país, principalmente, pelo SENAI eram considerados de baixa especialidade e qualificação (Capítulo 6; SCHNEIDER, 2013; SCNEIDER; SOSKICE, 2009) e houve a persistência dos militares em aprofundar a educação profissional em cursos, praticamente, de aprendizagem.

7.8 Uma nova reforma para manter o *status quo* da elite dominante

As ações do governo militar podem ser consideradas rupturas nas políticas de educação profissional do país (MAHONEY; THELEN, 2010). O problema era que a Lei nº 5.692/71 desagradou grande parte dos grupos de interesse da educação, os quais não foram consultados e tiveram pouca participação no processo de formulação da política.

Cunha (2014) salienta que em 1974 deu-se início a “reforma da reforma” da política de educação profissional. Encaminhada para a CFE, ainda sob a presidência do padre José de Vasconcelos, em três meses depois foi emitido pelo plenário do Conselho, a Indicação nº 52/74, reconhecendo a necessidade da educação geral e da fala de Hermeto no ano anterior (CUNHA, 2005 e 2014).

A partir das análises de Cunha (2014) é possível perceber a total falta de conexão da Lei nº 5.692/71, com a realidade da educação profissional do país e a tentativa de explicar o inexplicável, no contexto antidemocrático. O parecer nº 76/75¹¹⁰, relatado por Terezinha Saraiva, ainda defendia a política de profissionalização do ensino de 2º grau e que precisaria de mais tempo para os seus efeitos. Mas, os apontamentos de Saraiva sobre as melhorias necessárias à política e os problemas existentes sugerem a desconexão com a sociedade e a falta de conhecimento da política de educação profissional, sendo que suas manifestações evidenciaram: a necessidade de novas normas, falta de recursos financeiros para implementar a profissionalização compulsória, escassez de docentes qualificados – isso era um problema desde a criação das EAA (CAPÍTULO 4), dificuldade da cooperação das empresas, carências de informações sobre o mercado de trabalho.

¹¹⁰ <http://www.histedbr.fe.unicamp.br>.

A questão do ensino profissional estabelecida dentro das escolas e com pouca cooperação com as empresas, destacado no trecho anterior, precisa ser considerado. A edição do jornal Correio da Manhã¹¹¹, de 13 de julho de 1958, trouxe alguns posicionamentos do diretor do Departamento Nacional do SENAI, sr. Roberto Hermeto Corrêa da Costa, no que diz respeito aos problemas da aprendizagem, que abordou em uma conferência. Hermeto afirmou que “em nenhum país do mundo forma seus operários qualificados somente nas escolas”, exaltou que o SENAI estava construindo cooperação para que ocorresse a parceria entre escola-indústria. Por outro lado, lembra-se que as indústrias, por meio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), eram – e ainda são – a instituição “dona” das escolas do SENAI, que são as instituições responsáveis pelas escolas de aprendizagem, logo, isso não é cooperação.

O que fica evidenciado até agora é o distanciamento das empresas do sistema de educação pública e educação privada. Com base nas análises de Cunha (2014), acerca do Parecer do CFE 76/75, quando ele cita que a reorientação da política educacional deu maior importância para a formação específica, isso poderia gerar vícios na formação dos alunos quando fossem exercer suas atividades nas empresas. Ou seja, a educação profissional desenvolvida apenas no âmbito das escolas sem a relação escola-indústria.

A reinterpretação da Lei nº 5.692/71, pelo Parecer nº 76/75, retirou a obrigatoriedade da profissionalização compulsória, do ensino de 2º grau. Porém, é importante ressaltar que a composição do CFE já estava tomada por pessoas que representavam os interesses da educação privada e que se opunham às políticas reducionistas do regime militar (CUNHA, 2014). É importante essa passagem no decurso do rastreamento do processo, visto que denota que os empresários da educação conseguiram diminuir a relevância da formação autoritária das comissões do Ministério da Educação e Cultura (CUNHA, 2014).

Todavia, apenas em 1982, por meio da Lei nº 7.044, de 18 de outubro, que foi confirmada e revogada a obrigatoriedade do ensino técnico compulsório no segunda grau. Além disso, facultou aos estabelecimentos de ensino oferecer a habilitação profissional; outras pequenas mudanças também foram realizadas, como alteração do termo “qualificação para o trabalho” para “preparação”, conforme o Parecer do CFE; e revogou parte da Lei nº 5.692/71. Por outro lado, considera-se que foi a retomada da dualidade da educação e somente iria ser revogada totalmente em 1996, com a nova LDB, conforme será visto no próximo capítulo.

¹¹¹ CPDOC - http://memoria.bn.br/DocReader/089842_06/93638 - Correio da Manhã (RJ) – Ano 1958\Edição 20029.

Com o grande fracasso que foi a Lei nº 5.692/71 (PEREIRA, 2003; CUNHA, 2014; SAVIANI, 1986; SCHWARTZMAN, 2016), a ideia de persuadir os jovens para o mercado de trabalho, “supostamente carente de técnicos de nível médio” (CUNHA, 2017, p. 374), com a profissionalização compulsória no ensino médio, claramente não funcionou; e a pressão de jovens para entrar no ensino superior aumentava. Além do mais, o “milagre econômico brasileiro” – em torno do período de 1969 até 1973 – sustentado por uma taxa média anual de expansão do Produto Interno Bruto (PIB), em torno de 10,2%, já vinha dando sinais de queda há bastante tempo (DINIZ; BOSCHI, 1991). Também, a crise mundial do petróleo, em 1973, pressionava as economias mundiais.

Assim, para tentar atender a demanda dos jovens que terminavam o ensino de 2º grau e desejavam continuar seus estudos nas universidades, foi aumentada a oferta de cursos superiores. Para isso, “a solução encontrada foi satisfazê-la com a oferta de cursos superiores, embora de mais baixo valor econômico e simbólico: os cursos superiores de curta duração” (CUNHA, 2014, p. 931).

7.8.1 A origem dos CEFET

Os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) têm relação com a chegada dos cursos superiores de curta duração, no Brasil. Mas, antes de adentrar nas análises desses cursos nas Escolas Técnicas Federais (ETF), em 1969, faz-se necessárias algumas explicações acerca da gênese desse tipo de curso superior em outros países e sua relação com as universidades.

Existem algumas tipologias de modelos estruturais de sistemas de ensino superior¹¹². Todavia, nesta tese, utiliza-se a classificação de Kyvik (2004), que fez uma releitura da tipologia de Scott (1995), acerca das mudanças estruturais dos sistemas de ensino superior na Europa Ocidental. Kyvik (2004) distinguiu cinco modelos principais de ensino superior nos países da Europa Ocidental, sendo: (a) sistemas dominados por universidades; (b) sistemas duais; (c) sistemas binários; (d) sistemas unificados; e (e) sistemas estratificados.

Sistemas dominados pela universidade são aqueles em que as universidades e faculdades especializadas têm dominância das instituições de ensino superior. Nesses casos, os estabelecimentos que oferecem cursos superiores de ciclo curto não são considerados

¹¹² MORAES, Reginaldo C. **Modelos Internacionais de Educação Superior: Estado Unidos, França e Alemanha**. São Paulo, Editora Unesp, 2017.

organizações de ensino superior. Este foi o modelo adotado em grande parte da Europa até o início da década de 1960. Atualmente, a Itália é o que mais se aproxima dessas características.

Já nos *sistemas duais*, as universidades tradicionais e outras instituições de ensino pós-secundário são distintas, entretanto, os programas profissionais de ciclo curto são reconhecidos como ensino superior de curta duração. Dessa maneira, são denominados de setor universitário e não universitário, em que as universidades tradicionais predominam claramente. No modelo não universitário, são oferecidos cursos profissionalizantes de dois ou três anos em um número limitado de disciplinas, foi comum durante as décadas de 1960 e 1970. Ainda, caracteriza-se por manter vínculos com a vida profissional, com períodos de estágio durante o tempo de estudo, e há poucos vínculos com as universidades. Nesse modelo, a educação é considerada completa após os dois ou três anos de estudo, com poucas possibilidades de transferência para estudos superiores em uma universidade. Da mesma forma, os vínculos entre as faculdades especializadas são pouco desenvolvidos no nível regional. Conforme apontado por Kyvik (2004), os sistemas duais substituíram o modelo dominado pela universidade em vários países.

O terceiro sistema, denominado de *binários*, foi estabelecido pela primeira vez no Reino Unido em meados da década de 1960 (KYVIK, 2004). Kyvik (2004) aponta que o sistema binário é uma versão mais formalizada de um sistema dual, mas com diferenças importantes. Primeiro, no modelo binário o setor chamado de não universitário, ou ensino superior fora da universidade, possui regulamentação própria. Segundo, em comparação com o sistema dual que consiste em muitas instituições pequenas e especializadas, com orientação de organização funcional; já o modelo binário, é normalmente organizado em centros multidisciplinares localizados de acordo com critérios geográficos. Uma terceira diferença é que, frequentemente, tem como objetivo fortalecer a economia regional. Atualmente, existem vários países que passaram a adotar esse modelo binário de ensino superior, sendo: Holanda, Bélgica, Alemanha, Suécia, Noruega, Irlanda, Grécia, Portugal, Dinamarca e Finlândia (KYVIK, 2004).

O quarto sistema, *o unificado*, pode ser considerado a evolução do sistema binário. A principal característica é que as instituições que oferecem programas de educação profissional terciário – ou cursos superiores de curta duração – são transformadas em universidades, logo, esses cursos passam a ser universitários. Kyvik (2004) ensina que esse tipo de sistema foi criado de três maneiras, sendo: as politécnicas do Reino Unido, que foram atualizadas para universidades, em 1992, pelo governo trabalhista de Tony Blair. Desse modo, o sistema unificado é caracterizado por ser formado por apenas universidades. Na Austrália, foram fundidas as universidades tradicionais com as escolas politécnicas e na Espanha as instituições

pós-secundárias terciárias foram incorporadas nas universidades (KYVIK, 2004). Kyvik e Lepori (2010) explicam que os resultados diferenciam de país para país, posto que podem continuar como uma instituição autônoma designada como universidade ou integradas a universidades já existentes.

Por fim, o quinto e último, os *sistemas estratificados*, é um modelo que não tem setores educacionais claramente definidos, mas é estruturado como uma hierarquia de estabelecimentos de ensino superior. O sistema de ensino superior norte americano possui essas características, como uma estrutura piramidal (KYVIK, 2004).

A partir de uma perspectiva histórica, o *status* dos estabelecimentos de educação profissional terciário, que oferecem cursos de curta duração profissional fora do setor universitário, é relativamente novo. Antes dos anos de 1960, na maioria dos países europeus os sistemas de cursos superiores eram dominados pelas universidades. Nas décadas seguintes, a maioria dos países da Europa Ocidental evoluíram para sistemas binários e novos tipos de faculdades e a formalização da divisão entre universidades e outras instituições de ensino superior, fora das universidades (KYVIK, 2004; TAYLOR *et al.*, 2008).

Conforme mostrado anteriormente, o sistema binário foi criado inicialmente no Reino Unido em meados dos anos de 1960. A finalidade dessas instituições era de organizar o ensino superior fora das universidades e atender a alta demanda dos jovens pelo ensino superior e a demanda econômica das indústrias por formação mais rápida. Para isso, foram criados os institutos politécnicos de acordo com a localização geográfica, por meio de fusões de faculdades especializadas que já trabalhavam com cursos superiores de curta duração, entre dois e três anos de formação (SCOTT, 2006; KYVIK, 2004; TAYLOR *et al.*, 2008). Nas décadas de 1980 e 1990, outros países também estabeleceram seus sistemas binários de ensino superior. No Reino Unido, em 1992, transformou seus institutos politécnicos de ensino superior em universidades, criando um sistema unificado. Portanto, conforme evidenciado por Kyvik (2004), a maioria dos países europeus possui dois setores distintos de ensino superior.

Em vista disso, com essas referências acerca da gênese dos cursos superiores de curta duração – ou tecnólogos no Brasil – em instituições de ensino superior fora das universidades, passa-se para o rastreamento do processo (GERRING, 2019) de criação desses tipos de curso no Brasil e as instituições envolvidas.

7.8.1.1 A institucionalização dos cursos de curta duração na Rede Federal

É interessante notar que o modelo de institucionalização dos cursos superiores de curta duração, na Rede Federal, tem um formato bastante diferente do que foi desenvolvido na Europa, conforme a tipologia de Kyvik (2004), apresentada no tópico anterior. O que se evidenciou é que, nos países da Europa Ocidental, os cursos superiores de curta duração foram criados, às vezes, no âmbito das universidades, mas logo os países partiram para o sistema binário.

No Brasil, inicialmente, foi semelhante sendo que esses tipos de cursos foram para as Universidades Católicas (PUC) – instituições particulares – e para as universidades federais (ROCHA, 2009). O que não se observa nos casos europeus é a incidência desses cursos em escolas profissionais de ensino médio, principalmente dentre os países que tiveram alguma influência no sistema educacional brasileiro – Alemanha, França, Inglaterra e EUA.

Os cursos superiores de curta duração – ou tecnólogos – desembarcaram no Brasil no início da década de 1960¹¹³. Sob a influência dos países industrializados, que já estavam no processo de institucionalização desses tipos de cursos, iniciou-se em instituições particulares, especificamente nas Pontifícias Universidades Católicas (PUC) (MEC, 1974; ROCHA, 2009; DENARDI, 2014). Cabe ressaltar que a reformulação do ensino superior juntamente com publicação dos currículos mínimos de Engenharia¹¹⁴ (BRASIL, 1968), proporcionou as condições para a implantação dos “cursos de formação e tecnólogos” (GÓES; NETTO, 1976, p 19).

Desse modo, os cursos superiores de curta duração passaram a compor a política governamental de expansão do ensino superior. Inicialmente, foram estruturados como Cursos de Engenharia de Operação (CEO) que, ao longo da sua execução, na década de 1960, sofreram várias críticas vindas de órgãos representantes de classe, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), e das universidades públicas (MEC, 1974; ROCHA, 2009). Acabaram sendo esvaziados devido à falta de consonância com as coalizões corporativistas de engenheiros que discordavam desse tipo de formação e também das universidades públicas que argumentavam que não tinha como diplomar os formandos desses cursos (MEC, 1974).

¹¹³ É importante ressaltar que cursos superiores de curta duração já existiam desde do início do século XX, em diversos países. Também, por diversas vezes, foi tentado criar Universidade do Trabalho no Brasil. Para mais detalhes consultar Rocha (2009); Denardi (2014).

¹¹⁴ Os art. 18 ao 23, da Lei 5.540/68, deram maior flexibilidade para criação de cursos superiores no país (SAVIANI, 1986).

Por outro lado, a ideia desse tipo curso superior fora do setor universitário (KYVIK e LEPORI, 2010) estava em evidência em vários países da Europa Ocidental e nos EUA (KYVIK, 2004), na década de 1960 em diante. No Brasil, mesmo tendo problemas de aceitação por instituições corporativistas, tornou-se a gênese de um projeto mais abrangente, na década de 1970, que seria denominado de “Curso Superior de Tecnologia” (MEC, 1974; ROCHA, 2009). Conforme mencionado anteriormente, nos países de economia avançada, e que já tinham um processo de industrialização mais desenvolvido, a maioria iniciou esses cursos em instituições fora do setor universitário, em modelos denominados dual ou binário.

Já no Brasil, na década de 1960 esses cursos começaram a ser implementados nas universidades públicas e privadas (MEC, 1974) e, em 1969, em três Escolas Técnicas Federais (ETF) – Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, por meio do Decreto-Lei nº 547/69, que autorizou as escolas da Rede Federal a organizar e manter, em nível superior, cursos de curta duração para a formação profissional básica. Algumas PUC, como a de São Paulo, implantaram os Cursos de Engenharia de Operação (CEO), o problema é que não eram cursos que formavam “engenheiros plenos” e não davam aos alunos a possibilidade de ascender aos cursos de engenharia de formação plena. Desse modo, tem-se o início dos cursos de curta duração dentro das universidades e depois em Escolas Técnicas Federais de ensino médio – ou 2º grau.

Conforme registrado por Rocha (2009), os CEO¹¹⁵ geraram conflitos de interesses entre atores. As evidências encontradas mostram que esses cursos de curta duração chegaram no país com alguma pressão externa para a sua implementação (ROCHA, 2009; AZEVEDO, 2011). Todavia, as modificações inseridas nos CEO no Brasil, divergiam da ideia vinda dos países de economia avançada: de cursos entre o nível médio e o superior pleno, que não visava a terminalidade – ou formação plena. As PUC entendiam que esse tipo de curso não atenderia seu público, que eram alunos que podiam pagar pelo curso pleno, além do mais, os CEO não permitiam complementar a formação para ter o caráter de terminalidade (ROCHA, 2009).

Com a negativa das PUC, a Fundação Ford - com o apoio do Governo militar - entra em cena para tentar achar uma solução. Em consonância com as “ideias colocadas” pela Fundação sobre os cursos superiores de curta duração, a Escola Técnica Federal da Guanabara (ETF/GB) mostrou-se interessada em desenvolver os cursos, mesmo sendo uma instituição de 2º grau (SOARES, 1983). Em 1965, iniciaram os acordos.

Rocha (2009) aponta duas possíveis explicações para a escolha de ETF. A primeira, pelo fato de ser escolas de ensino médio e não possuírem ensino superior, o que eliminava a

¹¹⁵ Os cursos CEO não tinham caráter terminal – ou formação plena.

possibilidade de continuidade para o ensino superior pleno. A segunda explicação é que os cursos de CEO oferecidos poderiam atrair os jovens que frequentavam as ETF, vindos do proletariado. Criaria, desse modo, expectativas de melhorias socioeconômicas e poderia tirar a pressão das universidades em atender a demanda dos jovens que terminavam o ensino médio. Em 8 de outubro de 1965, a ETF/GB celebrou convênio com a Escola de Engenharia da Universidade do Brasil¹¹⁶, que seria a instituição responsável pela emissão dos diplomas (ROCHA, 2009).

Há uma longa discussão acerca dos conflitos dos CEO, no entanto, não é o interesse desta tese examiná-los¹¹⁷. Mas, faz-se necessário explicar como os cursos superiores de curta duração chegaram nas ETF, o modelo adotado no país e os interesses que estavam em jogo (PIERSON, 2016).

Em resumo, no dia 18 de abril de 1969, foi publicado o Decreto-Lei nº 547 que autorizou as ETF a organizar e manter cursos de curta duração, destinados a proporcionar “formação básica de nível superior”. Tinha-se como “justificativa” a necessidade de atender as demandas e características dos mercados de trabalho regional e nacional, todavia, lembra-se que não se conhecia a real necessidade de mão de obra com maior capacitação técnica. Ainda, Rocha (2009) chama atenção para o fato de o decreto fazer referência aos cursos de curta duração, em detrimento de engenharia de operação; e que as ETF não dependiam mais de convênios com universidades para ministrarem cursos considerados de nível superior.

7.8.1.2 Uma nova instituição?

Com base na tipologia de Kyvik (2004), apresentada anteriormente, tem-se o seguinte entendimento. As evidências apontam mais para uma adaptação das instituições existentes, a partir de mudanças institucionais sutis (MAHONEY; THELEN, 2010), do que para criação de uma nova instituição propriamente dita, com objetivo de atuar com cursos superiores de curta duração, entre o ensino médio e a universidade.

As evidências encontradas não permitem inferir que houve um projeto de uma nova instituição de ensino superior fora do setor universitário tradicional do Brasil, pelo contrário.

Apesar disso, o exame das narrativas, documentos e das normas mostrou que no âmbito do governo federal havia projeto e estudos que sugeriam que fosse criada uma nova instituição,

¹¹⁶ Atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

¹¹⁷ Para mais detalhes examinar Góes e Netto (1976); Rocha (2009); Oliveira (2003); Azevedo (2011).

semelhante às *Community Colleges* americanas ou como *Les Instituts Universitaires de Technologie (IUT)* franceses ou como as *Fachhochschulen* alemãs (MEC, 1974). Entretanto, não foi essa opção que o Brasil adotou. Os cursos superiores de curta duração ficaram estabelecidos no âmbito das Universidades Federais (MEC, 1974) e das Escolas Técnicas Federais (ETF) (BRASIL, 1978), o que difere bastante da tipologia de Kyvik (2004). Isto é, estando no âmbito das universidades federais não se caracteriza como cursos superiores não-universitários, pois eram oferecidos dentro desses estabelecimentos de ensino. Nas ETF, eram instituições de ensino médio – 2º grau – que existiam há décadas.

Desse modo, pode-se entender que, na política de educação profissional no Brasil, a institucionalização dos cursos superiores de curta duração adotou um modelo diferente dos de países de economia avançada. Em outras palavras, não foi criada uma instituição específica como nos países citados anteriormente.

Tanto é verdade que em 1971, o Projeto desenvolvido a partir do “Acordo MEC/BIRD I” previa um empréstimo para financiar o ensino médio profissional e superior de curta duração a cargo do MEC (BRASIL, 2002). Esse Acordo obteve empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para o “financiamento parcial de um programa do ensino médio (profissional) e superior de curta duração (engenharia de operação), a cargo do Ministro da Educação e Cultura” (ROCHA, 2009, p.14). O Acordo previa para as ETF, a melhoria das instalações, preparação de pessoas em todos os níveis, no país e no exterior das ETF do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco (ROCHA, 2009).

Essa iniciativa foi denominada de PRODEM - Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio e Ensino Superior de Curta Duração (engenharia operacional), desenvolvido na década de 1970 (BRASIL, 1974). Várias ações foram realizadas, inclusive, o envio de servidores para cursarem o mestrado em educação técnica na *Oklahoma State University*, com a finalidade (con)formarem os treinandos nos padrões ideológicos estabelecidos pelos EUA (ROCHA, 2009).

Conforme salientado por vários autores (ROCHA, 2009; AZEVEDO, 2011; DENARDI, 2014), as disputas de interesses travadas em relação aos cursos de engenharia de operação variavam na sua manutenção, na modificação e na sua extinção (ROCHA, 2009). O problema posto era que esses tipos de cursos superiores estavam em evidência nos países da Europa e nos EUA, chegaram ao Brasil de maneira meio impositiva pelos acordos celebrados com o governo dos EUA (MEC, 1974; DENARDI, 2014). Desse modo, o governo autoritário/ditatorial

brasileiro tinha que dar respostas aos “parceiros”, mesmo porque havia financiamento externo para a execução de ações que promovessem esses cursos no país.

Portanto, a criação desses cursos no Brasil não parece ter sido por uma demanda da produção industrial, que necessitava de mão de obra mais especializada. As evidências apontam mais para adequação ao desenvolvimento socioeconômico que se experimentava em países de economia avançada, do que a necessidade das indústrias locais.

Tudo indica, portanto, que a criação de cursos superiores de curta duração em nosso país parece vir ao encontro de uma exigência sócio-econômica e profissional já experimentada por nações tecnologicamente mais avançadas e compete ao nosso sistema de educação abrir lugar importante e definido para uma forma de ensino já prevista em diversos tópicos da nossa legislação educacional (MEC, 1974, p. 4).

Nesse contexto, os cursos superiores de curta duração, que ocorriam fora das universidades tradicionais na Europa e EUA, no Brasil, foram colocados dentro das universidades federais. Dessa maneira, o Departamento de Assuntos Universitários (DAU) era o responsável por cuidar da gestão tanto dos cursos superiores tradicionais, com terminalidade, bem como dos cursos superiores de curta duração, sem terminalidade. Ao autorizar a implementação dos cursos superiores de curta duração (BRASIL, 1969) nas ETF, que eram geridas pelo Departamento de Ensino Médio (DEM), causou fortes embates e dissensões entre os dois departamentos do MEC.

Os dirigentes da DAU defendiam que os cursos superiores de curta duração – ou tecnólogos – fossem retirados das universidades. Os autores do projeto elaborado no âmbito da DAU, denominado “Cursos Superiores de Tecnologia” (CST)¹¹⁸ (MEC/DAU, 1974), foram enfáticos ao emitirem uma opinião bastante relevante sobre os efeitos dos cursos de curta duração nas universidades: “É preciso, no entanto, atentar para o inconveniente de trazer a universidade ‘para baixo’ ou a escola técnica ‘para cima’ (MEC, 1974, p. 20). Desse modo, reforçaram a “conveniência de desvincular os cursos de curta duração da universidade, erigindo-se em entidade educacional didática e administrativamente autônoma, a exemplo dos *Junior Colleges*, nos Estados Unidos” (MEC, 1974, p. 21).

Já os gestores do DEM, onde estavam vinculadas as ETF, defendiam uma política de expansão do ensino superior não-universitário por meio das ETF. Em termos de especulação, os cursos superiores de curta duração fortaleceriam as ETF, tendo em vista que o ensino médio

¹¹⁸ Também chamados de Cursos de Formação de Tecnólogos.

já tinha uma tendência de ser de competência dos estados, o que aconteceu com a Constituição Federal de 1988.

Nos anos seguintes, várias outras mudanças institucionais, decisões e ações foram moldando a ideia de as ETF serem transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Em 1975, o CFE aprovou o parecer nº 1.589/75, que sugeria a criação de Centros de Educação Tecnológica, para atuar nos cursos de curta duração de nível superior, a ideia era tentar atender a demanda dos jovens por cursos superiores. Contudo, ainda existia a conflito acerca do curso de engenharia de operação, que já estavam em três ETF: do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná (ROCHA, 2009). Em 1976, o curso de engenharia de operação foi extinto e criado o curso de engenharia industrial, por meio do parecer CFE nº 4.434. No mesmo ano, foi realizado um convênio com Fundação Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA), com isso, foi criado o Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CENTEC/BA), primeiro centro federal de educação tecnológica (ROCHA, 2009).

Sob os efeitos das várias mudanças institucionais estabelecidas durante esse período, em 1978, as ETF – de Minas Gerais, do Paraná e do Rio de Janeiro – que já estavam ministrando cursos superiores de curta duração foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), por meio da Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978 (BRASIL, 1978). Conforme apontado por Rocha (2009), essa foi a solução encontrada pelo Governo brasileiro para cumprir o acordo de 1971 – MEC/BIRD. É importante ressaltar que a transformação das ETF em CEFET, também possibilitou a realização de pós-graduação e pesquisa nessas instituições genuinamente de ensino médio (BRASIL, 1978).

A exposição de motivos nº 435¹¹⁹, de 24 de outubro de 1977, do ministro da Educação e Cultura, relata que a melhor solução encontrada para cumprir o acordo MEC/BIRD de 1971, era a transformação das ETF em CEFET. Explicou que dentre as várias alternativas estudadas pelo “Grupo de Trabalho”, a transformação das Escolas Técnicas Federais em CEFET, seria a mais “econômica” e o “não aumento de despesas”, e tais Centros ficariam vinculados ao Departamento de Assuntos Universitários (DAU).

¹¹⁹ Diário do Congresso Nacional – Ano XXXIII – Nº 042 – sexta-feira, 5 de maio de 1978.

7.8.1.3 Outro tipo de educação profissional

No contexto da ditadura militar, ocorreram várias rupturas no subsistema de educação profissional, conforme explicado neste capítulo. A cefetização¹²⁰ (CUNHA, 2005; ROCHA, 2009; MAGALHÃES, 2020) ocorreu a partir da atuação da educação profissional no ensino superior, por meio de curso superior de curta duração¹²¹. Isso remonta ao final dos anos 1960 (BRASIL, 1969), ainda nas Escolas Técnicas Federais (ETF), antes de serem transformadas em CEFET. A possibilidade de atuar em cursos superiores de curta duração foi dada a partir de mudanças institucionais ocorridas na reforma universitária de 1968¹²², que possibilitou maior flexibilidade da formação de um “sistema de carreiras curtas voltadas para áreas consideradas desatendidas pelos cursos de graduação” (FRIGOTTO; CIVIATTA; RAMOS, 2005, p. 16).

Com o rastreamento de processo, foi possível evidenciar as diferenças da educação profissional superior desenvolvida no Brasil, em relação as dos países de economia avançada. Essa diferença foi constatada, também, nas respostas de um dos entrevistados, que quando foi perguntado se os atuais IF poderiam ser considerados como uma Universidade de Ciências Aplicadas – *University of Applied Sciences* – respondeu que: “Não. Somos organizações diferentes, visto que atuamos no ensino médio e no superior”. (Entrevistado 9)

Assim, a luz da tipologia de Kyvik (2004), o modelo criado no Brasil tem dificuldade de ser enquadrado, naquelas cinco especificidades. Além disso, os cursos superiores de curta duração das ETF ou CEFET geraram uma série de novos conflitos e mudanças institucionais que serão abordadas no próximo capítulo.

7.9 O SENAI na ditadura militar

Apesar da elite industrial ter apoiado o golpe militar de 1964, ao longo do período da ditadura, houve tensionamentos quanto às decisões antidemocráticas e unilaterais do governo autoritário (WEINSTEIN, 2000). No final do governo de João Goulart, o SENAI passava por problemas financeiros causados por fatores internos de inflação e no atraso de repasse das verbas destinadas àquele Serviço. Além disso, vivia-se em um contexto de turbulências

¹²⁰ O termo cefetização é utilizado em vários trabalhos científicos para indicar o processo de mudança institucional das ETF em CEFET.

¹²¹ É importante ressaltar que cursos superiores de curta duração já existiam desde o início do século XX, em diversos países. Também, por diversas vezes, foi tentado criar Universidade do Trabalho no Brasil. Para mais detalhes consultar Rocha (2009); Denardi (2014).

¹²² Art. 18 ao 23, da Lei 5.540/68.

políticas/ideológicas muito em consequência da guerra fria instalada no pós-Segunda Guerra mundial e pelas interferências das pressões internacionais e mais as questões internas de democracia excludente.

A dureza e limitação do governo militar não tinha espaço para temas e disciplinas que abordassem cultura, arte, sociologia, em outras palavras, a educação geral era duramente combatida e criminalizada (SAVIANI, 1986; TAMBERLINI, 1998; WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c). Com essas crenças e visão de mundo, adotou-se a orientação tecnocrática que muita agradava aos industriais (WEINSTEIN, 2000), mesmo porque, como já destacado, a elite industrial com seu projeto de manutenção do *status quo* e dos seus interesses (PIERSON, 2016), a educação técnica – ou específica – mantida por meio da baixa-especialização (WEINSTEIN, 2000; SAVIANI, 1986; CUNHA, 2005; SCHNEIDER, 2013) era central para alcançar seus objetivos.

Em termos dos interesses alcançados pelos industriais, significou maior captação e transferência de recursos para o SENAI (WEINSTEIN, 2000). Também, as mudanças institucionais realizadas em 1969 atenderam uma antiga disputa entre as coalizões dos educadores escolanovistas e dos industriais, permitiu a equivalência entre o ensino regular e os cursos de aprendizagem do SENAI. Dessa forma, atendia a uma antiga aspiração do SENAI: permitir que os aprendizes que concluíam o curso de aprendizagem com bom aproveitamento pudessem entrar em escolas não-profissionais de nível médio (WEINSTEIN, 2000).

Nesse contexto, nos anos iniciais do governo militar, os recursos e as atividades do SENAI de São Paulo se expandiram enormemente, tendo triplicado o número de matrículas (WEINSTEIN, 2000, p. 355). Além disso, o SENAI era a entidade executora¹²³ da política do Programa Intensivo de Preparação de para Mão-de-obra Industrial (PIPMOI), criada no governo de João Goulart, por meio Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura. O PIPMOI era uma política transitória para ser executada em vinte meses, no entanto, durou dezenove anos. E, em 1972, o Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972, retirou o termo “Indústria” ou o “I”, e adotou PIPMO, que passou a implementar a fatídica Lei nº 5.692/71. Por meio do Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1975, o PIPMO foi retirado do Ministério da Educação e Cultura e transferido para o recém-criado Ministério do Trabalho (MTb).

É importante ressaltar que em 1974, por meio do Decreto nº 74.000/74 (BRASIL, 1974), o governo transferiu para o MTb as entidades do Sistema S (SENAI, SENAC, SESI e SESC).

¹²³ O SENAI ficou a responsabilidade de compilar os materiais didáticos e formar instrutores.

Lembra-se que o Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967) reformulou a burocracia e modificou a estrutura estatal e a transferência do Sistema S para o MTb pode ter sido influenciada por essas mudanças. Os programas para aprendizes eram prioritários no subsistema de formação profissional e o SENAI, diferentemente das Escolas Técnicas Federais, oferecia apenas esse tipo de ensino e de maneira semi-especializada.

Por outro lado, a execução dos cursos de aprendizagem do SENAI apresentava algumas deficiências. Weinstein (2000) destaca que o fato de um jovem conseguir uma vaga numa escola do SENAI não era nenhuma garantia de emprego. A autora apresenta vários problemas no SENAI que prejudicavam o acesso aos empregos pela juventude. Explica que era um contexto de rápidas mudanças tecnológicas promovidas pelas inovações tecnológicas trazidas pelas empresas multinacionais. Em consequência, as máquinas do SENAI tornaram-se obsoletas para assegurar o processo de aprendizagem dos jovens para a demanda de postos de trabalho com novas tecnologias. Ainda, o processo de mecanização tornou o ensino de algumas habilidades ultrapassadas e, por fim, a acumulação da crescente massa de operários semi-especializados com treinamento rápido sem postos de trabalhos na indústria (WEINSTEIN, 2000).

O Decreto nº 87.795, de 11 de novembro de 1982, extinguiu o PIPMO (BRASIL, 1982). O patrimônio e o corpo de servidores foram destinados ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). Tendo em vista a pouca importância que o regime militar dava à educação pública de qualidade, o que se nota era uma vontade do governo em transferir a responsabilidade de qualificação dos trabalhadores para as grandes empresas (MAGALHÃES, 2020).

7.9.1 Consequências das mudanças institucionais para o SENAI

As mudanças institucionais promovidas pelo regime militar geraram efeitos negativos sobre o SENAI. A Constituição de 1967 foi considerada um retrocesso pela redução para doze anos como idade mínima para admissão ao trabalho (BRASIL, 1967).

O SENAI perdeu prestígio no governo militar pela sua colaboração com a execução do PIPMOI. A realização da preparação dos jovens no âmbito das fábricas gerou a impressão no governo militar de que o Serviço era desnecessário e tinha descaracterizado seus objetivos iniciais. Por isso, deduziram que as contribuições mensais cobradas dos empresários poderiam ser indevidas (WEINSTEIN, 2000).

É interessante destacar que o fracasso das políticas educacionais, principalmente no subsistema de educação profissional, conseguiu desagradar até mesmo os industriais, que

mantinham seus interesses junto ao Estado. Nas palavras de Weinstein (2000), os dirigentes do SENAI ficaram decepcionados com o regime militar quando “viram-se marginalizados pela visão minimalista e absurda que (...) tinham da formação profissional e da socialização do operário” (WEISNTEIN, 2000, p. 357).

7.10 Os sindicatos no regime militar

Os estudos que abordam as variedades de capitalismo buscam explicar a cooperação entre empregadores e sindicatos de trabalhadores quanto à sua influência e poder de veto nas instituições (HALL; SOSKICE, 2001; CULPEPPER, 2001; THELEN, 2004). Em países de economia avançada, tipificados como capitalismo coordenado (HALL e SOSKICE, 2001), os subsistemas de educação profissional que mais se destacam são administrados conjuntamente por sindicatos e empregadores, sendo o Estado ator importante na condução do processo de disputa das instituições, é o caso da Alemanha (THELEN, 2004).

Assim, os sindicatos foram atores cruciais nos conflitos políticos, no processo de estabelecimento dos subsistemas de educação profissional e, posteriormente, para exerceram forte influência na qualidade e na quantidade de treinamento para seus associados (STREECK, 2005; THELEN, 2004). Por outro lado, nos países caracterizados como capitalismo liberal, as empresas têm maior dificuldade de conduzir o processo de cooperação com as instituições de educação profissional (THELEN, 2004).

Nesses termos, nota-se que os sindicatos de trabalhadores configuravam como grupos de atores com influência na formulação de políticas públicas do subsistema de educação profissional. E isso, dava-lhes condições de disputar com outros atores interessados – Estado, empregadores, trabalhadores –, os conflitos quanto à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, treinamento e capacitação dos trabalhadores, melhores salários, jornada laboral; etc (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; STREECK, 2005).

No Brasil, as evidências encontradas nos vários autores que se dedicaram ao estudo da participação dos sindicatos na dimensão trabalho e mercado, aponta para as dificuldades de existirem – ou ser – como atores políticos importantes. Em consequência, buscavam coalizões com os poderes executivo e legislativo para poderem ser escutados e existirem como atores políticos (OLIVEIRA, 2002). Em situações em que o corporativismo bipartite (BOSCHI; DINIZ, 1991) é a regra e em “democracia excludente” (SAVIANI, 2019), os sindicatos eram atores com baixo poder de veto nas formulações de políticas públicas (OLIVEIRA, 2002). Com

isso, a institucionalização da participação sindical em processos de tomada de decisão é minada por meio da ação das agências nas estruturas, as quais fazem valer as suas vantagens de seus interesses nas instituições (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016).

Desse modo, a partir das evidências encontradas nas análises dos contextos anteriores (CAPÍTULOS 4, 5 e 6), constata-se pouca – ou nenhuma – participação da coalizão sindical na institucionalização do subsistema de educação profissional no Brasil¹²⁴. O que diferencia dos modelos de países de economia avançada como do Reino Unido (FINEGOLD; SOSKICE, 1988), da Alemanha (THELEN, 2004) e outros países. É importante ressaltar que nas economias de mercado liberal e coordenado em momentos de governo autoritários (THELEN, 2004), quando as tendências antidemocráticas ficam mais exacerbadas, os sindicatos podem perder parte do seu poder de veto nas instituições. Mas ainda mantém sua força como ator que pode, de maneira informal, gerar ações coletivas como as greves, capacitação de seus associados, etc.

O que se nota, no Brasil, é um esforço contínuo das elites dominantes – industrial, militar, Estado – em limitar a participação dos sindicatos de trabalhadores, nas decisões e formulações das políticas públicas ao longo do tempo. Assim, a participação desse grupo que já era extremamente escassa, no governo militar piorou bastante.

O golpe militar significou a chegada ao poder de um projeto cuja principal finalidade era conter as forças sociais por meio de sua exclusão, que haviam conquistado alguma participação social nas reformas de base importantes (OLIVEIRA, 2002). Desse modo, nas palavras de Oliveira (2002):

O maior custo da política levada a cabo pelos governos militares recaiu sobre os trabalhadores, que foram os mais penalizados pelo programa de estabilização e pelas reformas econômicas e sociais. As lideranças sindicais mais dinâmicas, particularmente aquelas que chegaram a apoiar o governo Goulart, enfrentaram a repressão, o desmantelamento de suas organizações e a exacerbção da tutela estatal sobre as relações de trabalho, traduzida na adoção de novos mecanismos de controle da atividade sindical, na centralização da política salarial, no fim da estabilidade no emprego e na unificação da previdência – medidas que fortaleceram muito o poder empresarial dentro e fora dos locais de trabalho (OLIVEIRA, 2002, p. 181).

As lutas dos movimentos operários de resistência no período da ditadura militar foram concentradas em reivindicações por melhorias sociais, como as greves organizadas pelo presidente do Sindicato dos Metalúrgicos, Luiz Inácio Lula da Silva, nos anos de 1978 e 1979.

¹²⁴ Conforme mostrado no Capítulo 4, houve algum movimento sindical para educação profissional no período de 1902 a 1920, pensado pelos anarcossindicalistas, que concebiam a educação profissional como resistência aos patrões (MANFREDI, 1996, 2016).

O esforço de mobilização da classe operária estava na perspectiva da existência como seres humanos, como corpos sociais que foram marcados pela agenda de políticas públicas de um desenvolvimento industrial tardio, determinado pela cooperação entre o Estado autoritário e os empregadores, na formulação de políticas que simultaneamente reduziram os salários e negaram o acesso aos serviços públicos, por exemplo, a política de universalização compulsória do ensino médio estabelecida pelo regime militar, que tinha o objetivo de desviar os jovens para o mercado de trabalho, dando-lhes poucas opções de continuidade para o ensino superior (CUNHA, 2005c; SAVIANI, 1986). A luta de resistência era pela existência enquanto cidadãos e cidadãs – ou cidadania – e pela democracia. No período de regime militar, o controle social da educação pelo Estado foi intensificado, limitando a ação coletiva dos sindicatos trabalhistas, manifestações de discentes e de docentes (BRASIL, 1968).

Assim, o estudo de Finegold e Soskice (1988) acerca do fracasso da educação profissional no Reino Unido cita quatro variáveis-chave de Woodall (1985), que são fortemente conectadas, para determinar a eficácia de uma coalizão sindical na educação profissional. São elas: grau de centralização, recursos financeiros de adesão e organização, grau de organização juvenil e estrutura e prática de negociação coletiva. Nos exames das várias fontes de consulta – tanto primárias quanto secundárias – essas variáveis são muito difíceis de serem identificadas, principalmente, no contexto da ditadura militar. Tendo sido cooptado pelo Estado, a prática de negociação coletiva direta com os empregadores pouco existia, era necessário alinhar com o governo. O grau de organização juvenil, a depender, podia ser considerado um ato de subversão. Recursos financeiros aconteciam pelo imposto sindical conquistado em governos anteriores. Por último, havia grande hostilidade às organizações intersindicais (MAGALHÃES, 2020).

Portanto, a maioria dos estudos que abordam a participação de sindicatos no binome trabalho-mercado conseguem mostrar muito esforço do corporativismo bipartite em reduzir o poder de veto dos sindicatos e as lutas cotidianas de resistência contrárias a imposição das instituições. Por outro lado, a participação sindical na formulação da política no subsistema de educação profissional é pouco evidenciada; em termos de especulação, parece que o projeto de dominação das elites realmente conseguiu excluir esse grupo. Mesmo porque, o governo autoritário – ou a elite militar – apenas aprofundou o distanciamento dos sindicatos de qualquer tipo de complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001) com os empregadores e a educação profissional, haja vista, conforme citado anteriormente, desde a criação do SENAI os sindicatos não terem acento no conselho daquela instituição e, também, era pouca a participação na tecnocracia estatal.

7.11 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1964 a 1985

Contexto

No contexto de 1964 – 1985, houve o período denominado de “milagre econômico”, entre os anos de 1968 até 1973. Nessa ocasião, o país experimentou o crescimento do produto interno bruto (PIB) na casa dos dois dígitos, mas, em meados da década de 1970, a crise de petróleo nos EUA e na Europa desestabilizou as economias dos países, inclusive do Brasil.

O subsistema de educação profissional, no contexto do regime militar, teve fortes mudanças institucionais abruptas (SAVIANI, 2019). O governo adotou o princípio da flexibilidade para centralizar (SAVIANI, 2019) a autoridade educacional, com isso, exerceu o poder de maneira unilateral, tendo como foco a educação como meio para atingir os fins da industrialização e crescimento econômico do país (SAVIANI, 2019).

Desse modo, as autoridades governamentais criaram um contexto para fazer valer suas crenças e cultura autoritária. Os atos institucionais baixados afastavam dos governantes a necessidade de submeterem à estrutura institucional existente e se submeterem aos limites das instituições nas suas ações políticas. Deste modo, criaram o ambiente para impor à nação os programas educacionais que atendessem aos interesses das elites internas e externas – ou dos donos do poder.

Atores

O processo antidemocrático instalado no regime militar afastou vários atores do processo de decisão e formulação de políticas públicas, do subsistema da educação profissional. A ação coletiva dos sindicatos de trabalhadores foi duramente perseguida e criminalizada pelo regime militar, nas mais diversas políticas. O grupo de educadores que seguiam uma orientação humanista e progressista para a educação pública – e em consequência a educação profissional – foram perseguidos, presos, torturados, exilados.

Todavia, a característica bipartite – Estado e empresários – à luz das relações Estado e sociedade civil, foram mantidas. Conforme explicado por Diniz e Boschi (1978), os canais de acesso do setor privado nacional com o Estado foram mantidos no regime militar. Outra característica era a centralização das políticas públicas educacionais (SAVIANI, 2019) no poder Executivo, dando-lhe a primazia de articulação com outros atores e, em consequência, o enfraquecimento do poder Legislativo quanto ao poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010). Desse modo, os grupos privados tinham a burocracia estatal como o *locus* privilegiado para

reforçar seus interesses por meio da pressão formal e informal (DINIZ; BOSCHI, 1978). Assim, o Estado é utilizado pelas elites dominantes como meio para atender seus interesses.

Instituições

Nas palavras de Saviani (2019), a ruptura política conduzida pelos militares e apoiada pela elite econômica dominante levou ao golpe de 1964. Esse processo de tomada do poder ajudou a moldar as instituições a partir de uma retórica política, que salientava de maneira ideológica, a necessidade de garantir a manutenção da ordem socioeconômica a qual se acreditava ameaçada por ideias comunistas. Apoiada, também, numa crescente mobilização popular alimentada pela ideologia do nacionalismo desenvolvimentista.

Nesse contexto, exigia-se mudanças institucionais no âmbito das políticas educacionais para atender a continuidade do *status quo* e dos interesses das coalizões dominantes. Ruptura política e institucional, promovida pelo regime militar na educação profissional, manteve as diretrizes gerais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961), visto que acharam desnecessário e a ideia era garantir a continuidade da ordem econômica.

As mudanças institucionais promovidas pelo regime militar têm características de serem efetivadas por meio de mecanismos causais de *deslocamento* (MAHONEY; THELEN, 2010). As mudanças abruptas realizadas pela reforma universitária (BRASIL, 1968) promoveram mudanças nas estruturas do ensino superior. No ensino primário e médio (BRASIL, 1971), alterou a denominação para ensino de primeiro grau e segundo grau. Mas, a mudança mais relevante nessa norma foi o estabelecimento compulsório da profissionalização em todo o ensino médio que, ao longo dos onze anos de sua implementação, representou um fracasso retumbante no sistema educacional do país, bem como na educação profissional (SAVIANI, 1986, 2019; CUNHA, 2005c, 2014; SCHWARTZMAN, 2016).

Os atores mais enfraquecidos, como os sindicatos de trabalhadores e os intelectuais da educação que defendiam a educação humanista, tinham baixo poder de veto, bem como baixo nível de discricionariedade das regras. Conforme mostrado, o regime militar atualizou a violência estatal por meio das polícias, para coibir qualquer tipo de manifestação contrárias ao governo.

QUADRO 17 – Análise da participação dos sindicatos na política de educação profissional – 1964 a 1985

| Dimensões sindicais | Atuação dos sindicatos brasileiros |
|--|---|
| Negociar com os empregadores de maneira coletiva | - Os sindicatos dos metalúrgicos do ABC organizaram greves para reivindicar melhores condições trabalho e salário. Mas, não foi evidenciado a luta dos sindicatos para participar das decisões da política de educação profissional. - Além do mais, os Conselhos do SENAI ainda mantinham distantes os trabalhadores. |
| Intervir na formação de habilidades | Ausente |
| Institucionalizar regras de acesso ao emprego | Ausente |
| Regular a oferta de mão-de-obra | Ausente |

Fonte: Adaptado Streeck (2005)

Para mais, quanto aos mecanismos causais que estavam presentes no período da ditadura militar constata-se, de maneira bastante exacerbada, o poder. Falleti (2009) ensina o poder como fluxo circular, as elites buscam preservá-lo por meio de mudanças institucionais que garantam a manutenção do *status quo*, como também pela ocupação dos espaços para defender da invasão de atores que venham a tentar se posicionar melhor no processo de decisão.

Trajetória

Os vinte e um anos de ditadura militar foram marcados, em grande parte, pela imposição da educação específica – ou tecnicismo – e a perseguição da educação geral. Tudo para manter a continuidade do projeto de dominação dos interesses das elites econômicas dominantes por meio das ideologias da elite capitalista. A permanência do projeto de manutenção capitalista, pela articulação de um núcleo da elite industrial, conseguiu alguma complementaridade com o Estado, com a finalidade de “manter sua integridade econômica” (DINIZ; BOSCHI, 1978, p. 199). Mas, de maneira geral, em contextos de ditadura com fortes características antidemocráticas, a complementaridade estabelecida por Hall e Soskice (2001) fica bastante comprometida.

Portanto, as evidências encontradas apontam que na trajetória do período analisado instalou-se no país uma ditadura elitista, antioperária e comprometida com o capital internacional e nacional. E, para isso, valeu-se do subsistema de educação profissional para impor seus vetos unilaterais e antidemocráticos, a fim de manter o controle social e econômico que já vinha de outros contextos.

Destaca-se que no governo militar o desenvolvimento da educação geral tomou ares de subversão, sendo perseguidos aqueles que tentavam defendê-la, para isso respaldavam a concepção educacional tecnicista como mais importante para o desenvolvimento do país (RIBEIRO, 2000). As narrativas que sustentavam o Estado ditatorial, por meio da repressão, defendiam a ideia de que as disciplinas de história, sociologia, filosofia e geografia traziam insuflamento da desordem aos jovens, por meio da doutrinação comunista. Desse modo, para dirimir a exclusão da carga horária das matérias de cultura geral, o regime criou disciplinas de educação moral e cívica, juntamente com o aprofundamento da educação específica – ou tecnicista – de baixa qualidade e semiespecializada, de maneira compulsória para todo o ensino médio, com o discurso de atender a “demanda” da industrialização do país e gerar empregabilidade para os jovens. A disciplina de educação moral e cívica, criada em 1969, tinha como finalidade fortalecer o aparato ideológico do governo militar.

Portanto, no período do governo militar ficou evidenciada a exclusão das classes trabalhadoras mais baixas, do processo educacional do país. A partir disso, pode-se concluir a vigência do modelo antidemocrático instituído pelos regimes militares, e em consequência, a baixa consciência de classe e cidadania.

QUADRO 18: Resumo da análise da mudança institucional – 1964 a 1985

| ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO | CATEGORIAS | CÓDIGO DE ANÁLISE |
|---|---|--|
| Características do Contexto Político | O contexto aponta para “fraca possibilidade de veto” | <ul style="list-style-type: none"> - Golpe militar em 1964 com apoio de parte da sociedade civil, principalmente, da elite industrial. Instalação do regime militar repressivo, ditatorial, antidemocrático, antioperário; - Manutenção do poder e interesses das coalizões dominantes – Estado e elite produtiva; - Fortalecimento do corporativismo bipartite e do poder Executivo; - Enfraquecimento do poder de veto do poder Legislativo; - Perseguição e enfraquecimento do poder de veto dos sindicatos de trabalhadores; - Nenhuma participação dos sindicatos no processo de tomada de decisão e formulação da política de educação profissional; - Pontos de veto: educação geral; - Supressão dos conflitos para evitar a liberdade associação que era vista como ameaça potencial aos interesses da elite industrial (DINIZ e BOSCHI, 1978). |
| Características das Instituições | Baixo Nível de discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | <ul style="list-style-type: none"> - Não havia possibilidade de discricionariedade de interpretação das normas. Quem arriscasse poderia ser considerado contra o regime ou subversivo e sofrer a violência estatal. |
| Tipo de Agente de Mudanças | Insurretos | <ul style="list-style-type: none"> - O governo militar promoveu o rápido deslocamento nas instituições educacionais, por meio de ruptura. No subsistema de educação profissional o que mais afetou foi a Lei nº 5.692/71, que institucionalizou de maneira unilateral, a universalização da profissionalização nas escolas de ensino médio. Essa medida trouxe um prejuízo na formação dos jovens em termos da educação geral – ou cultura geral e, também, aprofundou a formação semiespecializada (CUNHA, 2005; SCHNEIDER, 2013). |
| Tipo de Mudança Institucional (Mecanismo causal) | Deslocamento (MAHONEY e THELEN, 2010) | <ul style="list-style-type: none"> - O texto do Ato Institucional I (AI1)¹²⁵ traz as evidências necessárias que caracterizam o mecanismo causal por deslocamento, realizada por agentes insurretos: “A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe”. - Na mesma linha de pensamento, Diniz e Boschi (1978) evidenciaram que durante o regime militar os empresários agiram junto ao Estado, para a manutenção do <i>status quo</i> de dominação autoritária do ambiente social e econômico. Por isso, o mecanismo causal do poder indicado por Falletti (2009) se encaixa nas evidências encontradas. |

Fonte: elaboração própria.

¹²⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm

CAPÍTULO 8 – O SUBSISTEMA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA REDEMOCRATIZAÇÃO

O período de redemocratização foi marcado por mudanças institucionais profundas no país. Vinha-se de um período bastante difícil quanto aos direitos políticos e sociais que tinham sido retirados; além do mais, no campo do desenvolvimento econômico, a década de 1980 é considerada a “década perdida”. Desse modo, o processo de redemocratização significou a necessidade de (re)estruturar as várias políticas públicas, normas, regramentos e direitos da população que tinham sido afetados nos anos do governo militar. Assim, a começar pela elaboração de uma nova Constituição Federal para reestabelecer os direitos políticos e sociais da sociedade, sob os fundamentos democráticos, o diálogo, os interesses e os conflitos que são inerentes ao processo político, retornaram para os vários atores sociais e políticos, inclusive do subsistema de educação profissional.

Neste capítulo, analisar-se-á os processos de mudanças institucionais no período de 1986 até 2008. Inicialmente, serão examinados os processos de mudanças nas estruturas normativas que envolveram a educação profissional como a Constituinte de 1988 e a LDB, após isso, passa-se para os desdobramentos advindos. Dar-se-á maior atenção aos contextos dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), tendo em vista que as mudanças institucionais nesses dois contextos foram bastante simbólicas para a educação profissional no país.

8.1 Distanciamento dos subsistemas de educação profissional – educação geral e específica

Nos contextos analisados anteriormente, buscou-se evidenciar as disputas políticas existentes na educação profissional acerca da educação geral e específica. O mecanismo causal do poder empresarial institucional (BUSEMEYER; THELEN, 2020) “viajou” para os outros contextos e provocou um *feedback* (PIERSON, 2000), quanto ao equilíbrio de poder entre os atores (MAHONEY; THELEN, 2010), o que ficou evidenciado na institucionalização de dois subsistemas da educação profissional no Brasil, um público e o outro privado. Esse efeito das instituições – ou política pública – ao longo do tempo provocou baixa possibilidade de complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001) entre os atores que possuem interesses na política.

Sendo a educação profissional pública – federal¹²⁶ – com viés na formação profissional fundamentada na educação geral e específica desde a sua gênese e o Sistema S com característica paraestatal, voltado para educação específica com a oferta de cursos de aprendizagem de curta duração, com baixa qualidade (WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c; SCHNEIDER, 2013). Conforme já evidenciado, no arcabouço teórico conceitual desta tese, o Sistema S foi derivado do poder empresarial institucional (CAPÍTULO 5; BUSEMEYER; THELEN, 2020), a partir das disputas políticas e econômicas iniciadas na ditadura civil de Getúlio Vargas.

No decorrer do tempo, a iniciativa privada buscou estabelecer – ou impor – as suas vantagens e seus interesses nas instituições (PIERSON, 2016) do subsistema de educação profissional do país. Dentre as várias ações, destaca-se o afastamento da participação dos sindicatos de trabalhadores dos conselhos participativos do Sistema S e governamental, o enfraquecimento dos atores e das coalizões educacionais no processo decisório (ABRÚCIO, 2007). Além disso, a criação do PIPMO, que foi uma exigência dos industriais para o governo de João Goulart (BARRADAS, 1986) e, o mais marcante, a forte defesa da educação específica com cursos semiqualeificados ou semiespecializados defendidos pelo setor privado (WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005; STREECK, 2011; SCHNEIDER, 2013).

Durante o governo militar – 1964 até 1985 –, a conquista do setor produtivo em transferir o PIPMO e o Sistema S para o MTb, em 1974, aprofundou ainda mais o distanciamento entre a educação profissional pública e privada. Mesmo porque, o setor produtivo tinha as suas divergências em estar vinculado ao MEC e às concepções educacionais desenvolvidas naquele Ministério (CAPÍTULO 6). No MTb, deu-se continuidade as ações dos cursos de aprendizagem rápidos, com pouca perspectiva de educação geral – ou formação profissional – e possibilidade de continuidade no percurso educacional.

Por outro lado, no MEC, ainda tinha alguma perspectiva da gestão pública de formação profissional, principalmente da Rede Federal, que esteve sob a jurisdição de um ensino mais longo sendo o ensino médio integrado – ensino médio e técnico juntos. Dessa forma, mantinha-se o distanciamento das estruturas e das agências quanto à gestão da educação profissional do país. Lembra-se, conforme analisado no Capítulo 6 e 7, que o PIPMO foi criado no governo de

¹²⁶ Existe subsistemas de educação profissional nos estados e nos municípios. O foco desta tese é na Rede Federal de educação profissional.

João Goulart para atender aos interesses do grupo de empresários que defendiam cursos de aprendizagem rápidos¹²⁷.

Para Castioni (2013), o distanciamento estabelecido entre os subsistemas gerou um processo de pulverização da educação profissional no país. Estabeleceu-se estruturas que atendia aos interesses das várias organizações públicas, sob outra perspectiva, estruturas voltadas para os interesses privados, as quais muitas vezes participavam de programas e das ações governamentais dentro das suas competências com poucas interações entre ambas (CUNHA, 2005).

Castioni (2013) explica que isso ocorreu devido à falta de coordenação e colaboração entre os Ministérios. Contudo, lembra que o processo de disputa do subsistema de educação profissional foi estabelecido pela divergência entre cursos de formação profissional mais longo que daria maior carga de cultura geral (educação geral) e específica (educação técnica). E, em contraposição, o setor produtivo, defendia cursos de aprendizagem rápidos para atender a “demanda” de mão de obra semiqualficada. Em outras palavras, os conflitos políticos foram concebidos pelas diferenças entre a concepção da educação geral e específica do setor público e do privado.

Conforme já salientado, no caso da Rede Federal, existe a defesa da educação geral e específica integradas¹²⁸, desse modo, a cooperação e colaboração entre o MEC e o setor privado ficaria prejudicada, tendo em vista as divergências ideológicas que os separaram ao longo do tempo (CAPÍTULO 5, 6 e 7). Portanto, é necessário levar em consideração que a falta de coordenação e colaboração entre os arranjos institucionais que geraram – e ainda geram – complementaridade negativa (SCHNEIDER, 2013; BOSCHI, 2011) pode ser um projeto de dominação social e econômica (DINIZ; BOSCHI, 1978) estruturado entre o Estado e o setor produtivo sob os fundamentos do corporativismo bipartite (DINIZ; BOSCHI, 1991). Desse modo, parece que não houve muita vontade de se construir vias de cooperação e colaboração entre os arranjos institucionais, o que se aproxima do jogo de soma zero e isso diverge da eficiência das instituições sugeridas no conceito de complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001).

¹²⁷ A lógica desse tipo de política de educação profissional esteve em outros períodos até chegar no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. Esses programas não são objeto de análise específica desta tese.

¹²⁸ Ao longo do tempo, a educação profissional pública defendeu o ensino médio integrado ao ensino técnico. As mudanças institucionais ocorridas no governo Lula eram voltadas para um ensino médio unitário, “o ensino médio integrado ao ensino técnico, sob uma base unitária de formação geral, é uma condição necessária para se fazer a ‘travessia’ para uma nova realidade” (FRIGOTTO, 2005, p. 43).

Por isso, a existência de várias ações descoordenadas no âmbito dos ministérios e agências especializadas de educação profissional, muitas vezes, são desenvolvidas para “atender” especificidades pontuais do mercado e pouco dos trabalhadores (CUNHA, 2005c; CASTIONI, 2013). E, ainda, mantendo cursos de educação profissional semiqualeificados de baixa qualidade, o que pode ser considerado como um processo político ideológico em mantê-los dessa forma para continuar o controle social (Capítulo 5, 6 e 7).

Nesse sentido, nos próximos tópicos serão analisadas, por meio do rastreamento, os processos políticos, que constituíram as normas e as regras das ações desenvolvidas no subsistema da educação profissional do país. Com foco na Rede Federal, buscar-se-á as evidências da construção da não complementaridade no subsistema de educação profissional, pouca colaboração e cooperação entre os atores.

8.2 Processo Constituinte - nova Constituição Federal

O início do processo de redemocratização foi marcado pela eleição indireta do primeiro Presidente da República, após o regime militar. Por meio de um colégio eleitoral e sob égide da Constituição de 1967, isto é, sem a participação da população, elegeu-se Tancredo Neves que faleceu antes de tomar posse do cargo de presidente. Em seu lugar, foi nomeado o seu Vice-Presidente José Ribamar Sarney.

No período do governo do Presidente Sarney, ocorreu o processo de elaboração e promulgação da nova Constituição Federal do país (BRASIL, 1988). Quanto ao tema “Educação, cultura e esportes” foi criada uma subcomissão¹²⁹ para analisar o “Anteprojeto Constitucional”, denominado de Anteprojeto Afonso Arinos¹³⁰.

Os trabalhos da subcomissão transcorreram nos meses de abril e maio, do ano de 1987, quando foi analisado o Anteprojeto do Relator, o senador João Calmon. Após a análise da subcomissão, apresentou-se a redação final do anteprojeto a ser apreciado pelos Constituintes. Importa destacar que os três anteprojetos mantinham a obrigação das empresas comerciais, industriais e agrícolas em assegurar aos seus trabalhadores condições de aprendizagem e aos seus filhos menores, acesso à educação. O anteprojeto da comissão foi mais específico que os dois primeiros, sugeria que a aprendizagem, habilitação e aperfeiçoamento dos trabalhadores

¹²⁹ https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a.

¹³⁰ https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8a.

fossem garantidos pelo Estado, sindicatos e associações trabalhista, bem como empresas. Desse modo, parece que a sugestão era tentar que os principais atores que tinham interesses na educação profissional tivessem maior cooperação e colaboração, possivelmente, tendo uma perspectiva tripartite já que a democracia tinha retornado ao país (QUADRO, 19).

No entanto, as sugestões dos anteprojetos foram substancialmente mudadas. O texto final da Constituição Federal, e que foi promulgado, excluiu qualquer referência à obrigatoriedade das indústrias, do comércio e das empresas agrícolas de proverem a aprendizagem, como estava textualmente nas últimas três Constituições (1937, 1946 e 1967). O que se nota (QUADRO 19) é que no texto final da Constituição Federal, a Assembleia Constituinte alterou o texto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Os Constituintes decidiram pela prerrogativa da União em legislar sobre a educação, por meio do estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1988).

Quadro 19 – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes – educação profissional

| ANTEPROJETO INICIAL – Afonso Arinos¹³¹ | ANTEPROJETO RELATOR – João Calmon¹³² | ANTEPROJETO DA COMISSÃO¹³³ | TEXTO PROMULGADO NA CONSTITUIÇÃO |
|---|--|---|--|
| Art. 390 – O acesso ao processo educacional e assegurado: V – pela manutenção da obrigatoriedade de as empresas comerciais, industriais e agrícolas garantirem ensino gratuito para os seus empregados, e filhos destes, entre os seis e dezesseis anos de idade, ou concorrer para esse fim, mediante a contribuição do salário educacional na forma estabelecida pela lei; | Art. 16 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino fundamental gratuito de seus empregados e filhos destes, entre os seis e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante contribuição tributária, na forma que a lei estabelecer. | Art. 16 - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a recolher o salário-educação, na forma da lei. § 1º Os recursos a que se refere o caput deste artigo destinam-se à expansão da oferta do ensino público fundamental. § 2. A empresa que já mantém escolas para funcionários e filhos de funcionários poderá descontar essa despesa do recolhimento do salário-educação, na forma da lei. | § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. |
| | Art. 17. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado. | Art. 17. Serão garantidos aprendizagem, habilitação e aperfeiçoamento dos trabalhadores, devendo, para esse fim, concorrer o Poder Público, os sindicatos e associações trabalhistas e empresariais, na forma da lei. | Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: |

Fonte: Criação própria – Documentos Câmara dos Deputados, consultados pela Lei de Acesso à Informação

¹³¹ https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/arquivos-1/AfonsoArinos.pdf

¹³² <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-207.pdf>

¹³³ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-209.pdf>

Destaca-se que, antes do início dos trabalhos para formulação de uma nova Constituição Federal, ou seja, dos trabalhos das Comissões dos Constituintes, os educadores do país entraram em ação. Em agosto de 1986, foi realizada a IV Conferência Brasileira de Educação, ocorrida em Goiânia, com o tema “A educação e a constituinte”. Ao término dos trabalhos da Conferência, foi aprovada a “Carta de Goiânia”, que sugeria para o capítulo da educação algumas propostas vindas dos educadores. Dentre os principais pontos, teve a defesa da manutenção da competência da União, em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, também sugeria maior amplitude e responsabilidade do Estado em prover a educação no país (SAVIANI, 2019).

8.3 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Em dezembro do mesmo ano, o deputado Octávio Elísio (PSDB/MG) apresentou na Câmara Federal o projeto de lei que tratava da nova lei de diretrizes e bases da educação, recebendo o nº 1.258/1988¹³⁴. Neste PL, havia omissão quanto à educação profissional explicitamente, mas, no seu art. 35 citava a “formação politécnica”¹³⁵ que é um termo relacionado ao processo educacional sugerido por Karl Marx (FIOCRUZ, 2009).

Em 28 de junho de 1990, foi acordada uma terceira versão de texto substitutivo no qual continha um capítulo específico sobre a educação profissional - Capítulo XI - Da formação técnico-profissional. O Senado encaminhou para a Câmara Federal texto substitutivo ao PL nº 1.258/88. Nessa proposta constava o Capítulo III, conforme visto anteriormente. É importante destacar que o título inicial do Capítulo III era “Da Formação Técnico-Profissional”, mas foi alterado para “Da Educação Profissional”¹³⁶. Entretanto, não foi encontrado justificativa para essa mudança nos documentos.

Em termos conjecturais, pode-se entender que o termo “Formação” do parágrafo anterior, pode ter sido retirado tendo em vista que não era bem aceito pelos empresários.

¹³⁴ Dossiê do PL 1258/1988 - O dossiê do PL 1.258/1988, que deu origem a nova LDB 9.394/1996 é dividido em seis partes que somam mais de cinco mil páginas. Todo o processo detalhado pode ser encontrado em Saviani (2019), nesta tese focou-se apenas nos resultados para a educação profissional.

<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/Acervo/CORPI/Arquivos/230306-000085.zip>

¹³⁵ Para mais detalhes consultar <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/edupol.html>

Verbetes – educação politécnica.

¹³⁶ Dossiê do PL nº 1.258/1988 – Parte 3.2, p. 242.
<https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/Acervo/CORPI/Arquivos/230306-000085.zip>

Conforme visto anteriormente, a expressão “formação profissional” foi ponto de conflito e disputa desde o primeiro governo varguista, quando Gustavo Capanema era ministro e defendia a “formação profissional” e os empresários a aprendizagem.

Foram oito anos de discussão e muitas idas e vindas no texto, até que no dia 20 de dezembro de 1996, foi sancionada pelo presidente da República e promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996)¹³⁷.

CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Art. 39 - A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.

Parágrafo único - O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Art. 40 - A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Art. 41 - O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Parágrafo único - Os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional.

Art. 42 - As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.

Na opinião de intelectuais do campo da educação, o Capítulo III foi pouco explicativo de como a educação deveria ser implementada. Para Saviani (2019), é mais parecido com uma “carta de intenções do que um documento legal, já que não definiu instâncias, competências e responsabilidades” (SAVIANI, 2019, p. 372). Frigotto (2018) tem o mesmo entendimento de Saviani.

8.4 O processo de institucionalização da Rede Federal

A análise da institucionalização da Rede Federal no período de redemocratização, às vezes segue uma ordem cronológica e, em outros momentos, anacrônica tendo em vista a necessidade de trazer elementos de outros momentos.

No governo de Itamar Franco, em 21 de junho de 1994, foi encaminhado para o Congresso Nacional, a Mensagem nº 469, que continha o texto do Projeto de Lei que propunha

¹³⁷ Para mais detalhes acerca de todo o processo legislativo consultar Saviani (2019).

a criação do *Sistema Nacional de Educação Profissional* e do *Conselho Nacional de Educação Tecnológica*, elaborado no Ministério da Educação¹³⁸. No Congresso Nacional, foi modificado para PL 4.672/1994. O objetivo central era transformar de maneira progressiva as Escolas Técnicas Federais (ETF) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Essa medida dava continuidade a institucionalização da Lei 6.545/1978 do período de governo militar, que possibilitou as ETF atuarem no ensino superior, com cursos tecnológicos ou tecnólogos, a exemplo dos CEFET criados em MG, RJ, BA, MA e PR, ou seja, a “cefetização”.

É interessante destacar alguns pontos da mensagem do Ministro Murílio de Avellar Hingel. Indicava a necessidade de integrar e articular a educação profissional pública com o setor privado. Para isso, justificou que a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, cuja ação maior seria exercida para aglutinar esforços, recursos e meios para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país. Da mesma forma, indicava a necessidade da criação do Conselho Nacional de Educação Tecnológica.

Ainda, em continuidade a institucionalização da educação profissional federal iniciada no governo militar, no PL justificava-se que o aumento de CEFET tinha a finalidade de aperfeiçoar “a ideia de verticalização do ensino técnico e tecnológico, que se dá pela oferta, em uma mesma instituição, de cursos profissionais em diferentes graus ou níveis de ensino, em estreita integração e articulação com o sistema produtivo” (BRASIL, 1994)¹³⁹. Também, reconhecia o excelente trabalho que as Escolas Técnicas Federais vinham desenvolvendo ao longo das décadas.

Entretanto, os autores do PL 4.672/1994 não delinearam como iria ocorrer a integração e articulação – ou complementaridade – entre as ETF (setor público) e o setor privado. Do mesmo modo, não estava indicado quais os programas e ações seriam criados para fomentar a interação entre atores públicos e privados. Após a tramitação do PL, no dia 8 de dezembro de 1994 foi promulgada a Lei nº 8.948/94.

A Lei nº 8.948/94 criou uma hierarquia na educação profissional. Os cinco primeiros CEFET (MG, RJ, BA, MA e PR) possuíam autonomia para a criação de cursos superiores e vinham de uma tradição de atuação nas engenharias e na pós-graduação e assim permaneceu, sendo chamados de “cefetões” (CUNHA, 2005c). Com a Lei, as Escolas Técnicas Federais, para atingir as condições de reivindicar a transição para CEFET, precisavam atender uma série de critérios que seriam estabelecidos pelo MEC e ainda passar pelo Conselho Nacional de

¹³⁸ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=245> (p. 246)

¹³⁹ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=245> (p. 246)

Educação Tecnológica, para atingir a condição de CEFET (BRASIL, 1994). Os novos CEFET foram chamados na literatura de “cefetinhos” (CUNHA, 2005c)

Governo FHC

No governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995 até 2002 –, concomitante as disputas políticas pela nova LDB (BRASIL, 1996), promoveu ações para reformar a educação profissional pública no país, especialmente, na Rede Federal. É importante salientar que no seu Plano de Governo, ainda no período eleitoral, já estava na agenda governamental a ideia de diminuir a responsabilidade estatal com a educação profissional pública. Assim, antes mesmo de chegar ao poder entendia que a rede de escolas técnicas federais atendia uma “minoridade insignificante da população escolar” e que não haveria recursos para a ampliação das suas atividades (CARDOSO, 2008, p. 50).

Com a adoção do modelo neoliberal, com princípios de Estado mínimo, privatização, desconcentração, etc, a reforma – ou mudanças institucionais – realizada na educação profissional estabeleceu uma ruptura (MAHONEY; THELEN, 2010) com a trajetória dos CEFET, vindas desde os anos 1970¹⁴⁰. O governo mudou radicalmente a concepção da oferta do ensino técnico e tecnológico no país ao condicionar, por meio do Decreto 2.208/97, a expansão da oferta de educação profissional por parte do governo federal à parceria com estado, Distrito Federal, municípios e o setor produtivo ou organização não-governamental (ONG), que ficariam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. Essa ação desobrigava o governo federal a expandir e manter a Rede Federal de educação profissional.

Desse modo, deu-se início a reforma da educação profissional pública de maneira drástica, ao ponto de quase descaracterizar a atuação de décadas das instituições existentes (CEFET, ETF, EAF), como será visto adiante (CUNHA, 2005c; PEREIRA, 2003).

Em 27 de novembro de 1997, o governo de FHC publicou o Decreto nº 2.406. Essa norma estabelecia os critérios para a abertura de cursos superiores e de pós-graduação nas Escolas Técnicas que pleiteavam tornar-se CEFET. Tudo estava vinculado ao Ministério da Educação (MEC), o que diminuía a autonomia das escolas que eram autarquias. Instituiu, também, os critérios e “avaliação de desempenho” (BRASIL, 1997) a serem cumpridos para se

¹⁴⁰ As três principais normas desse período foram: Lei 8.948/94; Decreto 2.406/97 e Decreto 2.208/97 – afetaram o desenvolvimento da Rede Federal de forma direta, causando problemas e apreensão da continuidade dos CEFET.

pleitear a transformação em CEFET. Assim, estava criada uma “gradação” ou condições mínimas para que as escolas técnicas se transformassem em CEFET ou os “cefetinhos”.

8.4.1 Processo de desinstitucionalização da Rede Federal - ruptura da educação profissional federal

Ainda, no processo de reforma da educação profissional, o governo de FHC enviou para Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.603/1996, que propunha a reformulação da educação profissional e a organização da Rede Federal de educação profissional. Isso significava o processo de desinstitucionalização da Rede (OLIVEIRA, 1992).

Conforme a mensagem¹⁴¹ do Ministro da Educação, Paulo Renato Souza (PSDB/SP), para a presidência da República, em 4 de março de 1996, a formulação do anteprojeto de Lei teve apoio de vários grupos de interesse como Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação – Consed, Agências públicas e privadas como o SENAI e SENAC, Centro Estadual Paula Souza e Instituições Federais de Educação Tecnológica. Também foram incorporadas ao texto as contribuições do MEC, Ministério do Trabalho e as recomendações do Banco Mundial para a educação profissional pública do país¹⁴².

Nota-se que não houve a participação de sindicatos de trabalhadores no processo de formulação do anteprojeto de Lei, que propunha mudar o subsistema educação profissional público substancialmente. O que afetaria a formação dos trabalhadores. A proposta era desvincular as Escolas Técnicas Federais da educação geral e deixá-las apenas com a educação específica, o trecho da mensagem do Ministro evidencia isso.

A - Para a rede federal de educação profissional o anteprojeto de lei inclui a sua reorganização, dentro da política estabelecida pelo Governo, redimensionando o seu papel, para que se constituam como centros de referência e irradiação de sua experiência nos Estados. Os pressupostos contidos no anteprojeto de lei passam ao capítulo referente à rede federal de educação profissional de forma operacionalizável, organizando hierarquicamente as instituições, de acordo com as atribuições de cada grupo, em: A escolas técnicas e agrotécnicas federais, que se incumbem da educação profissional de níveis básico e médio;

B. centros federais de educação tecnológica, que agregam às incumbências relacionadas no item "a", a oferta de cursos superiores para formação de tecnólogos, cursos de formação de docentes para o ensino técnico, cursos de Engenharia Industrial e seu correspondente nos demais setores da economia, sendo-lhes facultada também a oferta de cursos de pós-graduação na área tecnológica (Dossiê do PL nº 1.603/1996, p. 19).¹⁴³

¹⁴¹ Dossiê do PL nº 1.603/96 – Parte 1 – p. 17.

¹⁴² Dossiê do PL nº 1.603/96 – Parte 1

¹⁴³ Dossiê do PL nº 1.603/1996 p. 155.

Por outro lado, a coalizão de setores da educação – entidades educacionais, sindicatos de professores, entidades estudantis – criticaram duramente a proposta elaborada pelo MEC. A essência do documento era desvincular a educação geral da específica, sendo que a Rede Federal atuaria apenas nos cursos técnicos, o que afetaria sobremaneira a institucionalização de décadas das Escolas Técnicas Federais. Em outras palavras, a essência das ETF foi estruturada ao longo do tempo na formação profissional, em uma concepção educacional mais abrangente do que apenas cursos técnicos.

No dia 13 de maio de 1996, o Sindicato dos Trabalhadores do Centro Estadual de educação Tecnológica “Paula Souza” (SINTEPS) encaminhou o Ofício 050/96 ao presidente da Câmara dos Deputados. Esse documento expõe a total insatisfação dos atores educacionais com o PL elaborado pelo governo federal e pede a sua retirada imediata, junto ao ofício seguiu um abaixo assinado de discentes, docentes e técnicos¹⁴⁴. Inicialmente, o SINTEPS questiona o “Projeto da reforma da educação profissional: a quem serve?”, destrincha todas as partes do PL com argumentos que mostram a fragilidade da proposta e o desacerto que causaria à educação profissional.

Explicam que, do ponto de vista dos trabalhadores, a concepção do PL, de formar pessoas para responder às necessidades da produção sob a ótica do lucro, é restritiva quanto à formação profissional e não atende aos interesses do trabalhador. O sindicato entendia que a formação profissional que importa ao trabalhador é aquela que amplia a satisfação das necessidades múltiplas do ser humano. Nessa linha de pensamento, argumentaram que o ensino profissional não pode ser reduzido a mero adestramento de mão de obra para o mercado, sendo que o objetivo da formação de trabalhadores é prover a formação técnica competente e politicamente comprometida com a luta pela transformação da sociedade. Assim, a educação orientada para o trabalho é, ao mesmo tempo, educação profissional e educação política.¹⁴⁵ Desse modo, a formação profissional tem como horizonte a cidadania e a democracia, questões que sempre incomodaram a elite dominante no Brasil (CHAUI, 2008).

O argumento do governo federal de que as Escolas Técnicas Federais eram caras para o Estado e elitizada não se sustentava. O sindicato mostrou que manter escolas com a finalidade de educação geral (propedêutica) também é muito caro, visto que é necessário manter várias

¹⁴⁴ As Partes II, III, IV e V do Dossiê do PL nº 1.603/1996 são constituídas de um abaixo assinado, organizado pelo SINTEPS, com milhares assinaturas de discentes, de docentes e de técnicos da educação profissional, que pediam a imediata retirada do PL e a continuidade da educação profissional de 2ª grau e a tecnológica de 3º grau.

¹⁴⁵ Dossiê do PL nº 1.603/1996 p. 155 – Parte 1.

estruturas laboratoriais com professores e técnicos. Por outro lado, apontaram que a ênfase na educação geral para as escolas públicas pode significar apenas o barateamento e a desqualificação da educação para a maioria da população como aconteceu no Chile nos anos de 1970, no período de Pinochet. Na mesma época, no Brasil, a profissionalização do ensino médio representou um ensino superficial de mera fachada para o esvaziamento quanto a conteúdos significativos.

Por fim, ainda sobre as críticas do Sinteps ao PL nº 1.603/1996, explicam que as reformas pretendidas estavam na contramão da modernidade que implica a não exclusão de jovens, trabalhadores, educadores em geral e empresários no processo da dinâmica educacional. Para o Sinteps, esse projeto concebido pelo governo de FHC é um retrocesso similar ao vivido na década de 1970¹⁴⁶.

Desse modo, o governo de FHC se aproxima bastante do mecanismo causal por deslocamento (MAHONEY; THELEN, 2010). As suas ações abruptas foram potencializadas quando atores insurgentes dominavam os principais cargos do MEC, ou seja, entraram por dentro da estrutura para realizar mudanças bruscas na Rede Federal.

Esse PL gerou um grande número de reações no Congresso Nacional. Foram apresentadas três proposições alternativas sendo uma do Senador José Eduardo Dutra (PT) - PL nº 236/96; uma do deputado federal João Faustino (PSDB) pertencente ao partido de FHC, PL nº 2.933/97 e o PL nº 2.743/97 do deputado Ricardo Gomyde (PC do B). No dia 29/03/1996, foram apresentadas 212 emendas e mais 80 no dia 20/08/1996¹⁴⁷.

No dia 5 de fevereiro de 1997, por meio do Aviso¹⁴⁸ nº 192 – SUPAR/ C. Civil, o Presidente da República solicitou a retirada do PL nº 1.603/1996. No entanto, não se deu por vencido, mesmo porque, as características da gestão do governo de FHC tinham traços de autoritarismo como será ressaltado a seguir.

8.4.1.1 A publicação do Decreto nº 2.208/97

O governo não estava derrotado. Tinha que dar respostas ao mercado e às orientações do Consenso de Washington (DINIZ, 2011) e a um possível alcance de desenvolvimento, como visto nos países de economia de mercado liberal e coordenada (HALL; SOSKICE, 2001; SCHNEIDER, 2013). As articulações construídas pelas várias coalizões nos debates para a nova

¹⁴⁶ Dossiê do PL nº 1.603/1996

¹⁴⁷ <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/194093>

¹⁴⁸ Dossiê do PL nº 1.603/1996 p. 25 – Parte 1.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, permitiu ao governo a regulamentação via decreto. Agindo de maneira bastante semelhante ao governo de Vargas (1937 – 1945) com resquícios do padrão desenvolvimentista, de maneira autoritária, unilateral (CUNHA, 1997, 2005; MANFREDI, 2016;) e com características do corporativismo bipartite (BOSCHI; DINIZ, 1991), o governo de FHC pulicou o Decreto nº 2.208/97, em 17 de abril de 1997.

A Rede Federal (ETF, EAF, CEFET) foi duramente atingida pela norma. Da maneira como foi constituída essa norma – Decreto nº 2.208/1997 – e publicada, promovia o desmonte geral da Rede Federal de Educação Profissional. Isso pois, determinava que o ensino médio integrado deveria ser desmembrado, ou seja, as escolas deveriam se dedicar apenas a educação técnica (específica) e retirar do currículo a formação geral (educação geral). Desse modo, as escolas técnicas passariam a oferecer apenas cursos técnicos, cursos de formação tecnológica e treinamento técnico profissional. Em outras palavras, atuaria apenas na educação específica e a educação geral ficaria para as escolas de 2º grau. Esse movimento foi chamado de “SENAIzação” da Rede Federal de escolas técnicas (CUNHA, 2005c), pois impedia a sua atuação no ensino médio integrado. O Decreto foi defendido pela coalizão governista e atacado pela coalizão educacional que propunha uma educação mais humanista e geral.

O que tinha sido duramente criticado no PL nº 1.603/96 foi praticamente repetido no Decreto nº 2.208/1997. Assim, os objetivos da educação profissional foram readequados, sendo: I - promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas; II - proporcionar a formação de profissionais, aptos a exercerem atividades específicas no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação; III - especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimento tecnológicos; IV - qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho. Além disso, definiu a educação profissional em três níveis: básico, técnico e tecnológicos (BRASIL,1997).

A Portaria nº 646/97, do MEC, destinada exclusivamente para a Rede Federal, estabeleceu quais os procedimentos e condições para as escolas da Rede se constituírem em centros de referência, sendo que a expansão ficou limitada as parcerias. Destarte, o crescimento da oferta de ensino técnico e a criação de novas unidades deixaram de ser financiados diretamente pela União, para isso, as escolas da Rede deveriam construir parcerias com os

estados, os municípios, com o setor produtivo ou organizações não-governamentais. A manutenção e gestão dos novos estabelecimentos ficariam a cargo dos novos parceiros.

Além disso, a Portaria nº 646/97 reduziu a oferta de ensino médio dos CEFET e das ETF a 50% da oferta de 1998 (BRASIL, 1997b). Foi criada a oferta de cursos modulares, para a realização do nível técnico concomitante, nesse formato o aluno estudaria a educação geral em outra escola qualquer de ensino médio e de maneira concomitante poderia ter a educação específica nas escolas federais. Também, denominou de nível tecnológico os cursos de nível superior na área tecnológica, que já eram executados em vários CEFET.

Em resumo, as mudanças institucionais ocorridas na educação profissional, no período do governo de FHC, foram realizadas de maneira abrupta, tendo em vista o baixo poder de veto dos atores e baixo nível de discricionariedade das regras (MAHONEY; THELEN, 2010). O Decreto nº 2.208/97 foi publicado de maneira bipartite (DINIZ; BOSCHI, 1991), tendo em vista que o governo deixou de ouvir as demandas dos sindicatos de trabalhadores, as demandas das ETF e CEFET, tendo como foco o mercado, à luz do Consenso de Washington. Além disso, a Portaria nº 646/97 do MEC regulamentou o processo de mudança das ETF para CEFET e outras regras para a retirada da educação geral do currículo e a maior ação nos cursos de educação específica. Para implementar as mudanças institucionais, foi criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP – Portaria MEC nº 1.005/97) e também o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia (BRASIL, 1997a).

8.4.1.2 A resistência dos educadores ao processo de desinstitucionalização da Rede Federal

Os indícios mostram que o cumprimento das regras – ou *compliance* – teve alguma resistência no processo de implementação do Decreto nº 2.208/1997. Conforme apontado por Pereira (2003), a reforma da educação profissional adotada no governo FHC tinha a premissa de diminuição da atuação da Rede Federal de educação tecnológica em cursos de formação geral. Para isso, a ideia foi de eliminar a educação geral nos cursos de ensino médio integrado que tinham bastante reconhecimento da sua qualidade pela sociedade. O argumento que o governo defendia era que as escolas federais não estavam cumprindo o seu papel de formação profissional (PEREIRA, 2003), para atender o mercado. Pereira salienta que, na verdade, o que

o governo desejava de maneira “velada” era a completa extinção da educação geral nas escolas técnicas federais.

Entretanto, a reação dos atores internos das ETF e CEFET – docentes, técnicos, discentes, pais de alunos – considerados “perdedores” no processo de disputa da política (MAHONEY; THELEN, 2010) entendiam como um equívoco do governo diminuir as vagas do ensino médio das instituições federais, mesmo que representassem pouco no número de matrículas do país. Pereira (2003) indica que os efeitos disso gerou diferentes ações nas escolas, que vai desde a redução drástica das vagas ao descumprimento de forma “disfarçada” de maneira a assegurar um número maior de vagas, até mesmo a ação dos pais que recorreram à justiça para garantir o direito de integralidade das vagas, como o CEFET do Espírito Santo (PEREIRA, 2003).

E isso, conforme apresentado no arcabouço teórico desta tese, não quer dizer que os atores e coalizões perdedoras aceitaram de maneira resignada as mudanças estabelecidas pela coalizão vencedora, pelo contrário (THELEN, 2004; MAHONEY; THELEN, 2010). As regras formais geraram reações contrárias ao estabelecido pelo governo, o comportamento dos atores perdedores foi de contrapor a implementação como tinha sido definido pelo governo, até mesmo de maneira informal ao procrastinar as mudanças impostas pelo governo.

Pode-se entender que a ação dos perdedores deu início a uma resistência que quando houve a mudança de equilíbrio de forças, promoveram a reinstitucionalização (PETERS, 2019) da Rede Federal, como será visto a seguir.

8.5 O processo de reinstitucionalização da Rede Federal - mudanças no governo Lula

No Plano de Governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva e durante a sua campanha eleitoral de 2002, defendia a educação profissional como maneira de fomentar a inclusão social. Tinha-se a ideia de melhorar o acesso à educação e “especial atenção à formulação de programas de formação profissional e de educação de jovens e adultos” (Programa de Governo, 2002, p. 41). Para além disso, o governo do Presidente Lula assumiu o compromisso com os educadores para a revogação do Decreto nº 2.208/97¹⁴⁹.

¹⁴⁹ A política pública de educação profissional federal foi imposta autoritariamente, sem que os dirigentes das escolas pudessem opinar ou tivessem tempo para amadurecer os novos rumos possíveis, recursos e técnicas em suas instituições. Depoimento de alguns dirigentes, que constam nos ANAIS do *Seminário Nacional de Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas*, nos dias 16 e 18 de junho de 2003.

O processo de mudança institucional, apesar de ter ocorrido no período de 2003 até a publicação do Decreto nº 5.154, em 23 de julho de 2004, tem forte vinculação com as disputas políticas ocorridas entre os grupos e coalizões de interesses que envolveram questões acerca da educação geral e específica ao longo do tempo (FRIGOTTO *et.al.*, 2005). Para Frigotto *et al.* (2005), a gênese das disputas e conflitos que abrangeram a revogação do Decreto nº 2.208/97 e a publicação do Decreto nº 5.154/2004 encontra-se nas lutas sociais da década de 1980, marcada pelo processo de redemocratização, mas com forte influência do processo de formulação da LDB/1996. Visto que foi trazido para o debate perspectiva da formação politécnica – ou politecnia –, conforme citado anteriormente.

Na perspectiva de Saviani (2003), a politecnia é entendida:

[...] significaria múltiplas técnicas, multiplicidade de técnicas, e daí o risco de se entender esse conceito como a totalidade das diferentes técnicas, fragmentadas, autonomamente consideradas. A proposta da profissionalização do ensino de segundo grau da Lei n. 5.692/71 de certa forma, tendia a realizar um inventário das diferentes modalidades de trabalho, das diferentes habilitações, como a lei chama, ou das diferentes especialidades (...). A noção de politecnia não tem nada a ver com esse tipo de visão. Politecnia diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno. Está relacionada aos fundamentos das diferentes modalidades de trabalho e tem como base determinados princípios, determinados fundamentos, que devem ser garantidos pela formação politécnica. Por quê? Supõe-se que, dominando esses fundamentos, esses princípios, o trabalhador está em condições de desenvolver as diferentes modalidades de trabalho, com a compreensão do seu caráter, sua essência (SAVIANI, 2003, p. 140).

No ano de 2003, por meio das Secretarias de Educação de Ensino Médio e Educação Profissional e Tecnológica¹⁵⁰ (Semtec/MEC), promoveu uma série de encontros para debater com os vários atores interessados no tema, as mudanças institucionais que seriam realizadas. Tais seminários e encontros tinham o caráter democrático e não de mão única, como havia ocorrido no governo anterior. A análise dos Seminários Nacionais “Ensino Médio: Construção Política”¹⁵¹ e “Educação Profissional: Concepções, Experiências, Problemas e Propostas”¹⁵², realizados, respectivamente, em maio de junho de 2003, aponta-se três ideias divergentes acerca da criação da nova norma. Conforme apontado por Frigotto, *et al.* (2005), a primeira defendia a ideia de que apenas revogar o Decreto nº 2.208/97 e promover as mudanças institucionais da política de educação profissional e do ensino médio, daria continuidade ao método impositivo do governo anterior. A segunda, defendia a manutenção do Decreto nº 2.208/97 e que houvesse poucas mudanças institucionais. A terceira ideia estava pautada em vários documentos

¹⁵⁰ <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/not251a.pdf>

¹⁵¹ <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/not251d.pdf>

¹⁵² <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002266.pdf>

produzidos, que propunham a defesa da ideia da revogação total do Decreto nº 2.208/97 a promulgação de um novo decreto.

As três ideias que estavam em disputa polarizavam os interesses opostos dos atores e coalizões que estavam no processo de mudança institucional. Frigotto *et al* (2005) salientam que a primeira e a segunda proposta eram opostas nas suas defesas, mas que encontravam filiação em diversos grupos. Explicam que são interesses opostos que já vinham em disputa desde o processo da Constituinte e da LDB/96, e que prevaleceu a vantagem dos grupos e das coalizões educacionais (PIERSON, 2016), principalmente privadas, ligados ao mercado, os quais tinham forte poder de influência junto ao executivo no período do governo de FHC. Esse processo resultou na mudança institucional abrupta, com a publicação do Decreto nº 2.208/97 e outras normas e regras de maneira vertical e imperativa (FRIGOTTO *et al.*, 2005), o segundo grupo propunha manter o *status quo* do governo anterior. A terceira proposta, segundo Frigotto *et al.* (2005), pode ter sido a partir do processo ocorrido ao longo das discussões, debates e seminários, em que se alcançou a compreensão de que a simples revogação do Decreto nº 2.208/97, por si só não garantiria a implementação de uma nova concepção de educação profissional e tecnológica.

Não havia divergências com os princípios e concepções da primeira proposta, mas sim da maneira política como deveria ser encaminhada a mudança. A questão de fundo que incomodava a coalizão progressista e governista era a mudança institucional também realizada por meio de decreto, e isso, manteria a contradição democrática. O que entrou em questão foram os fundamentos políticos da correlação de interesses, mudança do equilíbrio de força e poder de veto dos atores. Assim, a justificativa para a defesa da publicação de um novo decreto foi que seu conteúdo seria de orientação mais indicativa do que imperativa (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2004).

Mesmo com toda a justificativa colocada acima, não retira o caráter de mudança institucional abrupta (MAHONEY; THELEN, 2010) promovida pelo governo Lula. A análise do processo realizada por Frigotto *et al.* (2005) ajuda a evidenciar que, apesar de a nova norma ter sido formulada com “a concepção, o conteúdo e o método”, diferente do governo anterior, a mudança por decreto leva a uma contradição, pois, pode significar *modus operandi* semelhante. Ou seja, a mudança institucional realizada de maneira abrupta para romper com o processo de desinstitucionalização da Rede Federal, por meio da reinstitucionalização (PETERS, 2019) promovida, principalmente, pela coalizão dos educadores que defendem a

educação profissional pública, tendo a educação geral e específica como princípio (BRASIL, 2003; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2004b; FRIGOTTO *et al.*, 2005).

8.5.1 A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF)

A partir das mudanças institucionais promovidas pelo Decreto nº 5.154/2004, o MEC deu início a uma série de outras medidas para (re)institucionalizar (PETERS, 2019) e dinamizar a educação profissional pública. Nesse interim, em 2008, após um período de disputas e conflitos acerca dos rumos que a educação profissional deveria tomar, especialmente a Rede Federal, foi promulgou a Lei nº 11.892/08, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os atuais IF (BRASIL, 2008).

A formulação da política pública dos IF teve fortes orientações para questões de inclusão social o que difere do modelo adotado no governo anterior. O processo de reinstitucionalização da política de educação profissional pública, possui traços do “novo modelo desenvolvimentista”, com enfoque na inclusão, iniciado no Brasil na primeira década do século XXI, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (DINIZ, 2011) e a sua institucionalização determina a coprodução de comunidades, famílias e indivíduos (EVANS, 2012). Nesse contexto, a reinstitucionalização da Rede Federal – concepção dos IF – estava alicerçada sob as bases de uma educação profissional com o papel de tentar atender as comunidades locais, por meio da ação pública a partir das demandas da sociedade civil e dos setores produtivos (Entrevistado 4).

8.5.1.1 Os efeitos do período militar no processo de criação dos IF *versus* Universidades Tecnológicas: uma disputa em jogo

O processo de criação dos IF foi envolto por alguns conflitos sobre a transformação dos CEFET em universidades tecnológicas. Os CEFET mais antigos, “cefetões” (PR, MG, RJ, BA e MA), atuavam no ensino superior, com os cursos tecnólogos, havia algumas décadas e capacitavam seus docentes – mestrado e doutorado – para atuarem nos cursos superiores tecnólogos.

A possibilidade de mudança para universidade tecnológica, em grande parte, era defendida pelo grupo dos “cefetões” e de outros CEFET mais novos que desejavam essa modificação. Os fundamentos para isso vinham da Lei 9.394/96, em um dispositivo que

facultou a criação de universidades especializadas por campo do saber. Esse foi o “estopim” necessário para o CEFET/PR iniciar suas ações para a transformação em Universidade Tecnológica. Além disso, o Decreto 2.208/97 orientava os CEFET a romper com o ensino médio integrado, oferecendo o ensino técnico posterior ao ensino médio. Esses atos deram força para o interesse dos atores dos CEFET em mudar de *status*, e propor a transformação em Universidade Tecnológica (ROCHA, 2009).

Entretanto, o CEFET/PR foi o único que conseguiu êxito em mudar para universidade tecnológica. Houve uma forte coalizão de atores, principalmente dos docentes, que defenderam essa mudança. No decorrer da década 2000, foram realizadas várias ações com a finalidade de preparar o CEFET/PR para a transição à universidade (UTFPR, 2010). Em maio de 2003, enviou-se para o MEC o projeto que solicitava a mudança para Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR. Contando com uma coalizão formada pela comunidade acadêmica, corpo docente, Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) e dos políticos paranaenses, o projeto seguiu para a Casa Civil. Enviado para o Congresso Nacional, em setembro de 2004, onde foi numerado como Projeto de Lei nº 4.183-D/2004, tinha bastante possibilidade de êxito, considerando a pressão para a criação da primeira Universidade Tecnológica do Brasil (FRIGOTTO, 2018). Em sete de outubro de 2005, foi promulgada a Lei 11.184/05, que transformou o CEFET/PR em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Logo depois, entraram no mesmo movimento outros CEFET, o CEFET/MG e o CEFET/RJ.

O contexto para a mudança de CEFET em UT era propício. Os CEFET tinham acabado de sair de uma experiência traumática vivida nos anos entre 1995 e 2002, a qual tentou-se desinstitucionalizar (OLIVER, 1992) sua trajetória de décadas, no ensino médio integrado. Em 2004, concomitante ao processo de transformação dos CEFET/PR que já tramitava em Brasília, iniciaram-se os debates sobre a mudança dos CEFET em Universidades Tecnológicas (SILVA, 2005), no âmbito da SETEC/MEC e nos CEFET espalhados pelo país. Ao mesmo tempo em que os debates transcorriam em diversos locais, o Projeto de Lei nº 4.183-D/2004¹⁵³, do Poder Executivo, começava a ser analisado. Destaca-se que os defensores da proposta de mudança, argumentavam nas suas justificativas, a trajetória de instituições similares existentes na Europa. Assim, havia uma tendência ao isomorfismo (DIMAGGIO; POWELL, 1991) de instituições internacionais semelhantes – *University Applied Science* – ou Universidade de Ciências

¹⁵³https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B57D08571C575BAAB7581F8A8D32C5E.node1?codteor=300209&filename=Avulso+-PL+4183/2004

Aplicadas – que são instituições de educação profissional terciárias, existentes na Europa Ocidental, como *Fachhochschulen* (Alemanha), Institutos Politécnicos (Portugal), Institutos Tecnológicos (Irlanda), *Institut Universitaire de Technologie* (França)¹⁵⁴.

Conforme mostrado no capítulo anterior, os cursos tecnológicos chegaram no Brasil com maior força, na década de 1960, nas universidades federais e privadas (BRASIL, 1974). Os cursos superiores de curta duração – ou tecnológicos – foram criados no período pós-II Guerra Mundial, para atender as demandas dos jovens pelo ensino superior e, também, a formação mais especializada de mão de obra para atender o mercado dos países de economia de mercado avançado e seus interesses capitalistas (KYVIK, 2004; KYVIK; LEPORI, 2010). Além disso, destaca-se a similaridade dos padrões de atuação no campo socioeconômica local e regional, nos vários países para tentar atender as demandas locais da sociedade (KYVIK; LEPORI, 2010), inclusive no Brasil, os argumentos para a criação da UTFPR foram pautados nas instituições europeias¹⁵⁵.

O conflito estabelecido entre a mudança institucional de CEFET para UT são os efeitos da política estabelecida no período de governo militar. Lembra-se que em 1969 foi autorizado que as Escolas Técnicas Federais – Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro – poderiam organizar e manter cursos de tecnólogo. O modelo estabelecido no país é único, quando comparado aos países que mais influenciaram na educação brasileira – Alemanha, França, Inglaterra e EUA. O que diferencia dos outros países é que, na mesma instituição, é implementada tanto a educação profissional secundária quanto a educação profissional terciária.

Nos outros países, conforme destacado no Capítulo 7, as instituições são separadas. Nos países da Europa Ocidental por exemplo, são mantidas instituições de educação profissional de ensino médio e outras de educação terciária designadas como “fora do setor universitário” (KYVIK; LEPORI, 2010). As mudanças ocorridas nesses países ocorreram nas instituições que se situam entre o ensino médio e a universidade, sendo que no Brasil, o governo militar colocou tudo na mesma instituição. Por isso, o conflito em transformar em universidade tecnológica, que possivelmente, extingiria o ensino médio integrado mantido pelo governo federal. Conforme já apresentado, os cursos de ensino médio integrado fazem parte de uma longa trajetória das instituições que deram origem aos IF. E foi justamente este um dos pontos fundamentais para a não transformação dos CEFET em UT.

¹⁵⁴https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B57D08571C575BAAB7581F8A8D32C5E.node1?codteor=300209&filename=A vulso+-PL+4183/2004

¹⁵⁵https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B57D08571C575BAAB7581F8A8D32C5E.node1?codteor=300209&filename=A vulso+-PL+4183/2004

8.5.1.2 Intensificação da disputa - ensino médio *versus* Universidade Tecnológica

A transformação da Rede Federal em Universidades Tecnológicas trazia algumas incertezas quanto ao que isso representaria (MOTA, 2013). O ponto mais crítico acerca das mudanças era a continuidade do ensino médio integrado num ambiente de universidade (FRIGOTTO, 2018).

A ideia de mudança dos CEFET em UT transcorreu acompanhada, basicamente, de três questões críticas e conflituosas: i) qual a razão da transformação do CEFET em UT; ii) qual o papel da UT no sistema educacional brasileiro e iii) a possibilidade de descontinuidade da educação básica na UT (CIAVATTA, 2010; MOTA, 2013; FRIGOTTO, 2018).

Essas três questões apresentavam-se bastante problemáticas, sob a ótica da disputa de transformação de CEFET em UT, que transcorria no âmbito da Rede Federal. Existiam grupos que apoiavam a mudança e grupos que eram contrários que defendiam o caminho percorrido (*path dependency*) pela instituição. A primeira e a segunda questão envolviam argumentos de que a criação da UT era um processo de mudança ocorrida em vários países que alcançaram o *status* de Universidade de Ciência Aplicada. Kyvik (2004) analisou às reorganizações ocorridas nos países europeus em instituições que atuam na educação profissional terciária (KYVIK; LEPORI, 2010). O que se constata é bastante semelhante ao que ocorreu no Brasil, na reorganização da Rede Federal que fundiu várias instituições já existentes para criar os 38 IF.

O terceiro problema que pairava sobre as cabeças dos *policymakers* se concretizou. A UTFPR descontinuou grande parte da oferta do ensino médio integrado, houve diminuição do número de vagas ofertadas nos cursos de ensino médio integrado e o maior foco nos cursos superiores (MOTA, 2013; MORAES, 2016). Segundo Trevisan (2006, *apud* MOTA 2013), a unidade do CEFET de Curitiba extinguiu grande parte dos cursos de ensino médio integrado, os quais ofereciam em torno de 1500 vagas por ano. Em 1998 havia apenas 200 vagas para o ensino médio. Apesar da Lei 11.184/05 definir que a UTFPR deveria “ministrar cursos técnicos prioritariamente integrados ao ensino médio”, a tendência não foi essa, confirmou-se o temor da forte diminuição de vagas.

O relato de um importante ator na Rede Federal, Getúlio Marques Ferreira¹⁵⁶, ex-diretor do CEFET/RN e da SETEC, mostra o dilema da transformação dos CEFET em UT. As palavras

¹⁵⁶ <https://transformacaodocefetscemifsc.wordpress.com/depoimentos-2/getulio-marques-ferreira-ex-diretor-da-setec/>

de Marques evidenciam que, após a criação da UTFPR, a coalizão de atores que defendiam a continuidade do ensino médio integrado venceu a disputa e a ideia de transformar todos os CEFET em UT, foi excluída das alternativas de reorganização da Rede Federal.

Sobre minha participação no processo: De modo pessoal, durante a transição do Governo do Presidente Fernando Henrique para o Governo do Presidente Lula, como Diretor Geral do CEFET-RN, participamos do Grupo de Trabalho formado no CONCEFET (Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica), que defendia a transformação dos CEFET em Universidades Tecnológicas. No ano de 2003 tive a oportunidade de fazer parte da Equipe da SETEC/MEC e continuar a defesa de busca da identidade da Rede e dos CEFET, como instituições de educação superior, sem, no entanto, dissociá-las do seu papel humanista e transformador, pela oferta de educação básica e profissional, tendo como base a ciência e a tecnologia e como fim a aproximação com as necessidades locais. Com essa concepção defendemos e conseguimos a transformação do CEFET-PR em Universidade Tecnológica, passo inicial, referência para a transformação dos demais CEFET. Ao longo dos anos seguintes, **2004 a 2007**, vislumbramos na **UTFPR um afastamento dos conceitos defendidos para a educação tecnológica, especialmente pela redução da oferta de cursos técnicos**, ainda hoje preponderantes para o desenvolvimento do País, e a sua prioridade para oferta absoluta de Educação Superior. Daí, em conjunto com o CONCEFET, a SETEC, com a participação e contribuição de suas diretorias, buscou a criação de um **modelo genuíno** que aliasse tudo aquilo que se defendeu como política educacional para o País e para a REDE, surgindo, daí, os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia com seus diversos campi, criados pela Lei 11.892/2008, instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, buscando: conferir identidade à REDE, **consolidar a sua atuação como instituição superior**, comprometer-se com a oferta de educação técnica de nível médio necessária ao desenvolvimento do País, interiorizar a oferta de licenciatura de professores em ciências e matemática como forma de reduzir o déficit dessa formação, **fortalecer a aproximação com as comunidades locais, estimular a pesquisa aplicada e transferir tecnologias sociais**, dentre outros avanços presentes nessa nova Lei. (SILVA, SANTOS e SILVA, 2014)

Portanto, a “nova institucionalidade” buscada pelos *policymakers* residia na trajetória subjacente do ensino médio integrado, das instituições de ensino técnico federal. Apesar de Marques relatar a “busca por um modelo genuíno”, a ideia era de não perder a história forjada ao longo de décadas pela ação social e política, vindo desde a gênese das Escolas de Aprendizes Artífices. É importante ressaltar que a gestão da SETEC/MEC contava com diversos servidores com larga experiência na educação profissional, principalmente com docentes vindos dos CEFET. Mota (2013) assevera que a política pública de criação dos IF foi “gestada nos gabinetes do MEC”, embora não tenha ressaltado a forte participação de pessoas que faziam parte da trajetória dos CEFET, ETF e EAF, que atuavam diretamente nos gabinetes do MEC.

Logo, pode-se concluir que o modelo dos IF, adotado no governo Lula, é continuidade das mudanças institucionais vindas do período de governo militar. Isto porque, conservou o

ensino médio integrado e os cursos tecnólogos na mesma instituição e isso era a essência do Decreto Lei nº 547/69 e da Lei nº 6.545/78.

8.5.1.3 Reorganização da RFEPTT¹⁵⁷

Por outro lado, a Rede Federal precisava ser reorganizada, tendo em vista a variedade de instituições criadas ao longo de décadas (CEFET, ETF e EAF). A ideia de universidade tecnológica não estava mais em evidência, mesmo porque a prática da UTFPR mostrou que o ensino médio integrado na Rede Federal poderia seguir o caminho da sua extinção. No entanto, existia o problema de busca de identidade na criação dos IF, não se sabia bem ao certo o que viria a ser IF e seus efeitos futuros (FRIGOTTO, 2018). A referência que os *policymakers* seguiam, para além de outras razões de ordem política e econômica, estava pautada na dependência da trajetória – *path dependence* – do ensino médio integrado. O abandono desse caminho percorrido poderia dificultar a busca pela reestruturação.

Para os investigadores do campo da educação (FRIGOTTO, 2018; CIAVATTA, 2010 e outros), a ação dos burocratas foi rápida e não deu oportunidade de participação da comunidade no processo de reorganização da Rede Federal (FRIGOTTO, 2018; MOTA 2013; CIAVATTA, 2010). Entretanto, nunca é demais lembrar que várias pessoas atuavam na burocracia estatal eram docentes e técnicos ligados diretamente a educação profissional e tecnológica (EPT).

O processo de reorganização foi orientado a partir da publicação do Decreto 6.095 de 24 de abril de 2007, que estabeleceu as diretrizes para o processo de integração – ou fusão – dos CEFET, EAF, ETF e Escolas Técnicas vinculadas às universidades com o objetivo de constituir os IF, no âmbito de cada estado. Nas entrevistas realizadas, os *entrevistados 1, 2, 4, 7 e 9* foram unânimes em frisar que houve grupos de discussão em todos os estados do Brasil, para explicar a mudança de CEFET para IF. Entretanto, havia grupos que eram favoráveis à transformação em UT.

A partir disso, o que se viu foi uma grande articulação política e administrativa de convencimento, realizada pela SETEC junto aos dirigentes das instituições para a integração e formação dos IF nos estados e Distrito Federal. Os relatos dos *entrevistados 2 e 4* quanto à atuação dos atores políticos – burocratas –, mostrou que para formalizar a junção de CEFET, ETF, EAF e escolas técnicas vinculadas às Universidades Federais nos estados, foi necessário um processo de convencimento acerca da criação dos IF, junto às ETF, CEFET, etc. O

¹⁵⁷ Rede Federal de Educação Profissional, Técnica e Tecnológica

entrevistado 2 destacou que foi um trabalho que demandou um grande esforço dos dirigentes da SETEC para reorganizar a Rede, também chamado de processo de “ifetização”. Juntamente com o esforço de convencimento dos CEFET e outros, tiveram que mostrar que nessa “nova institucionalidade” seria mantido as características “semelhante às universidades tecnológicas” (FRIGOTTO, 2018) e que estariam garantidos os recursos necessários para aquisição de laboratórios, equipamentos, etc. para ampliar a capacidade de pesquisa aplicada nos IF.

O *entrevistado 2* destacou o forte trabalho realizado com todos os diretores dos CEFET, EAF, ETF e das escolas técnicas vinculadas às universidades para se fundirem em um único IF. Além disso, o *entrevistado 5* apresentou um planejamento detalhado da construção dos campi dos IF, por cada região do país. Os documentos disponibilizados trazem as várias fases de expansão dos IF – I, II, III e IV – e demonstra detalhadamente os critérios adotados na escolha de instalação de um campus em cada cidade, a população a ser beneficiada e o Arranjo Produtivo Local (APL) de cada localidade. Esses eram alguns critérios para a escolha das cidades que receberiam campus de IF.

Na mesma linha, o *entrevistado 2* explicou a continuidade das instituições existentes, como também o processo de uma “nova institucionalidade”. Vários atores da Rede Federal participaram dos debates, muito com a finalidade de dirimir os dilemas estabelecidos com as mudanças institucionais que a criação dos IF traria. Um exemplo disso foi a mudança da figura de diretor de CEFET e Escola Técnica, para o cargo de reitor. Essa mudança exigiu dos atores que estavam na condução do processo a articulação com os vários diretores, professores, sindicato, especialmente quanto aos aspectos culturais e crenças que estavam estabelecidas. Abaixo segue o relato do *entrevistado 2* acerca da participação dos vários atores políticos e sociais nas discussões de criação dos IF.

Questão 2 – Qual foi o papel de instituições nacionais (inclusive dos CEFET e das Escolas Técnicas) ou de organismos internacionais (OIT, UNESCO, Banco Mundial etc.) para que houvesse mudanças na educação técnica e tecnológica no Brasil?

Sim, tá. Isso se deu da seguinte forma: quando a gente levantou esse debate sobre a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, a gente viu que nós precisávamos não só de uma expansão quantitativa, mas sim de qualidade. E aí que ingressou os debates dos institutos federais porque, antes, essa expansão poderia se dar por CEFET, a expansão começou antes da criação dos institutos, só que nós precisávamos da qualidade, nós tínhamos uma educação profissional incipiente no país do ponto de vista quantitativo e qualitativo. E, se pensou, então, numa nova instituição que pudesse alavancar o desenvolvimento socioeconômico do país, a partir de concepções que deveriam nortear essas instituições da expansão. **E daí que se iniciou todo o debate com os sindicatos, com os CEFET, agrotécnicas, com os**

conselhos, com o CONCEFET¹⁵⁸, CONDETUF¹⁵⁹, CONEAF¹⁶⁰, absolutamente todos os presidentes desses conselhos foram chamados, os sindicatos foram chamados, cada diretor de escola foi chamado para fazer esse debate. E aí a gente viu que, na verdade, a rede já vinha fazendo trabalhos importantíssimos dentro do ensino superior e nós tínhamos aí a obrigação de pegar toda essa... toda a qualidade... toda a expertise da rede federal e tentar traduzir numa institucionalidade e, de certa forma, foi feito. **Se discutiu com absolutamente toda a rede, se constituiu, então, grupos de trabalho em que pudessem tá trazendo essas ideias de como a rede já vinha trabalhando e de que forma a gente poderia estar consolidando isso nos institutos federais e assim foi feito (Grifos do autor).**

A participação de vários atores na arena de disputa sobre a criação dos IF, também foi relatada nas entrevistas 5 e 9. Definido o trabalho de acordos de fusões, estava pronto o contexto para a formalização e criação dos IF.

8.5.1.4 A criação dos IF

Em 19 de junho de 2008, foi encaminhado para a Presidência da República o texto do Projeto de Lei de criação dos IF¹⁶¹. O PL foi enviado ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2008 e recebeu a nomenclatura de PL nº 3.775/2008¹⁶², evidencia-se que houve uma forte coalizão atuando para que o processo fosse tramitado o mais rápido possível. Tanto na formulação da política dos IF quanto em outras esferas do governo e no legislativo houve ações de vários atores para a aprovação do PL. A partir dos dados primários obtidos por meio das entrevistas com atores-chave – *entrevistados 2, 3, 4 e 5* –, que trabalharam na SETEC/MEC no período entre 2005 a 2011, foi possível identificar uma coalizão de atores públicos formada por: atores da burocracia estatal, deputados federais, presidência da república e dirigentes das escolas da Rede Federal.

O trâmite legislativo do PL nº 3.775/2008, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal foi de “urgência”. Apesar de existir cerca de quinze propostas de emenda à matéria, o conteúdo do texto que foi levado ao Congresso Nacional passou pelas duas casas praticamente sem nenhuma alteração, sendo que várias propostas de emenda foram rejeitadas¹⁶³. Costa e Marinho (2018) entendem que houve poucas discussões e debates acerca do PL, o que

¹⁵⁸ Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológicas (CONCEFET).

¹⁵⁹ Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF).

¹⁶⁰ Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais (CONEAF).

¹⁶¹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=588128&filename=PL%203775/2008

¹⁶² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=405479>

¹⁶³ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=405479&subst=0

prejudicou as contribuições de outros atores da sociedade. Para eles, isso pode ter sido causado pelo caráter de urgência.

O trâmite de urgência dado ao PL nº 3.775/2008 ocorreu muito pela ação dos atores do poder executivo junto ao legislativo. O relato do *entrevistado 4* revelou que houve bastante aproximação com parlamentares para explicar a importância do PL e a necessidade de se ter maior celeridade na tramitação do PL, a fim de colocar em prática o planejamento das várias etapas de expansão da Rede Federal.

Com isso, destaca-se o trabalho dos atores na mudança institucional para IF. É interessante salientar que grande parte dos atores que estavam à frente desse processo eram indivíduos ou grupos vinculados às Escolas Técnicas Federais, CEFET, Escolas Agrotécnicas Federais, Universidades Federais. Desse modo, nota-se um esforço para que o PL nº 3.775/2008 fosse aceito tanto pela comunidade interna à educação profissional, quanto externa - parlamentares e sociedade.

Em resumo, a coalizão defendia a reinstitucionalização (PETERS, 2019) da Rede Federal como vinha sendo institucionalizada ao longo do tempo. Já a coalizão que desejava transformar a Rede de Federal em universidades tecnológicas federais não logrou êxito. Com isso, o CEFET/RJ e CEFET/MG não aderiram à ideia do IF, tendo em vista a possibilidade de se tornarem UT e poucas escolas técnicas vinculadas as universidades aderiram ao modelo de IF.

8.6 As ações realizadas no MEC e no MTE

Nesta seção serão analisados as políticas públicas e programas elaborados no âmbito do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho, no período de redemocratização até 2008. Seguindo a hipótese da pouca complementaridade entre os vários atores da educação profissional, criada muito pelos conflitos de interesses entre a educação geral e específica, o que gerou a formulação de instituições distintas e que pouco tinham espaço para complementaridades.

8.6.1 Redemocratização e as ações dos governamentais no Ministério da Educação

O processo de redemocratização do país determinou várias mudanças institucionais na educação, senão vejamos.

O programa de Expansão e Melhorias do Ensino Técnico

Em 18 de novembro de 1985, o governo Sarney encaminhou para o Congresso Nacional a Mensagem 72/1985 (MSG 72/1985)¹⁶⁴, com as Diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, com abrangência do período de 1986 a 1989. Após sua tramitação e apreciação por comissão mista, foi sancionada e promulgada a Lei nº 7.486¹⁶⁵, de 6 de junho de 1986.

O texto da Lei traz alguns pontos importantes sobre como o governo enxergava a educação profissional, no contexto de desenvolvimento do país e na relação trabalho-mercado. Reconhecia que havia problemas no 2º grau, especialmente na formulação curricular e métodos de ensino. Mas, no caso da Rede Federal, salientava que devia-se manter os padrões nas escolas técnicas federais, industriais e agrícolas. Desse modo, o Plano previa o envio de recursos as escolas técnicas, para mantê-las e ampliar a capacidade de atendimento, com objetivo de diversificar a oferta de habilitações e criar ações de integração por meio da educação e trabalho (BRASIL, 1986). Além disso, trazia palavras de estímulo ao desenvolvimento da atividade científica a partir do primeiro grau até o pós-doutorado, para tentar melhorar o desenvolvimento tecnológico do país.

Em entrevista concedida a Gois (2018), o então Ministro da Educação do governo Sarney, Jorge Bornhausen, comentou o programa de expansão da Rede Federal que tinha a proposta de abrir 200 novas escolas técnicas. Entretanto, o programa conseguiu tornar realidade apenas 11 novas escolas abertas no interior do país. Também, a visão do Ministro era bastante estreita quanto ao ensino técnico, entendia que era para “capacitar a pessoa para o emprego” (GOIS, 2018, p. 46). Essa perspectiva já estava vencida no Brasil e em vários países do mundo, principalmente da Europa Ocidental, que tinham criado instituições de ensino superior fora do setor universitário para dar acesso a formação terciária para maior número de pessoas. O que parece é que ainda vigorava uma ideologia perversa escravocrata, de limitação ao acesso ao ensino superior e mantenedora das universidades para a elite dominante. Na mesma linha de pensamento de Cunha (2005c), entende-se que as ideologias dominantes nesse período, ainda enxergavam a educação profissional como meio de se evitar a delinquência juvenil e prover condições do progresso individual e social.

¹⁶⁴ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/10026>

¹⁶⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17486.htm

Governo Itamar Franco (1992 a 1995)

Com *impeachment* de Fernando Collor de Melo, em outubro de 1992, assumiu o Vice-Presidente Itamar Franco. Cunha (2005c) salienta que no governo de Itamar iniciou-se o processo de “cefetização”¹⁶⁶ da Rede Federal, tendo como base o Plano Decenal de Educação para Todos.

Centros Federais de Educação Tecnológica

Passada uma década da concepção dos primeiros CEFET, já no período de redemocratização do país, foram criados mais dois Centros. Em 1989, o presidente da República José Sarney transformou a ETF do seu estado de origem, o Maranhão, em CEFET/MA. Seguindo a mesma linha, em 1993, a ETF da Bahia passou a ser CEFET/BA por força da ação política do governador do estado Antônio Carlos Magalhães. Dessas duas transformações, destaca-se o critério político em precedência aos critérios técnicos (PEREIRA, 2003).

Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP (FHC)

O MEC apostava em uma lei específica para a educação profissional, antes da promulgação da LDB/96. Nesse interim, houve a formulação do PROEP que foi construído com a participação de técnicos do BID e do MEC. Sete meses após a promulgação do Decreto nº 2.208/97, foi divulgada a versão traduzida do programa que previa um contrato de empréstimo entre BID/MEC, de 250 milhões de dólares e o mesmo montante de aporte por parte do governo brasileiro, que seria 25% do Tesouro Nacional e 25% do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), todo esse volume de recursos foi administrado pelo MTE (YANNOULAS, 2000). A Lei de Diretrizes e Base (Lei 9.394/96) e o Decreto nº 2.208/97 deram sustentação para a reforma da educação profissional, por meio do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP).

O PROEP manteve o corporativismo bipartite existente e mantido no país na educação profissional. Conforme apontado por Yannoulas (2000), “no Regulamento Operativo do PROEP¹⁶⁷, os centros públicos de educação profissional tiveram o qualificativo “público” retirado de suas primeiras versões, ao mesmo tempo em que a participação privada foi ampliada, sem menção à gestão tripartite” (YANNOULAS, 2000, p. 108).

¹⁶⁶https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994

¹⁶⁷ <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/relativ2000.pdf>

Antes da publicação no Diário Oficial da União da autorização para celebração do contrato, foi assinada a portaria interministerial nº 1.018, de 11 de setembro de 1997, pelos Ministros da educação e do trabalho. Ela criou o Conselho Diretor do PROEP, com base no MEC, composto dos seguintes membros: o secretário da SEMTEC (presidente do Conselho); o secretário da SEFOR; o presidente do CODEFAT; o diretor do Departamento de Desenvolvimento da Educação Média e Tecnologia, da SEMTEC; e o diretor do PROEP, que seria o secretário executivo do Conselho.

Quanto à Rede Federal, foi restringida de se expandir por meio de recursos da União. A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, estabeleceu que

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 (BRASIL, 1998).

O objetivo do Programa era de apoiar a implantação da reforma da educação profissional em execução pelo MEC. Os efeitos desejados para a Rede Federal eram de desmanchar o vínculo do ensino médio com o nível técnico. Desse modo, de escolas técnicas deveriam diminuir suas ofertas gradativamente até extinguir o ensino médio integrado.

O que se nota é a perspectiva bastante privatista e funcionalista da reforma da educação profissional (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2005). Foram criadas várias escolas particulares com foco na educação profissional, por meio dos incentivos dessa política. E isso, teve como efeito a maior oferta e valorização de cursos de treinamento rápidos de aprendizagem, tendo como cenário a inserção mais rápida no mercado de trabalho (VIEIRA, 2012). Além disso, a formação profissional (Capítulo 6) mais uma vez foi negada à sociedade brasileira, sendo dada maior atenção à educação específica de baixa qualidade.

A reforma descentralizou a responsabilidade da oferta do ensino técnico e tecnológico para os Estados, municípios em parceria com a iniciativa privada ou organizações não-governamentais (ONGs). D’Avila (2015) registrou alguns problemas ocorridos no Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) no desenrolar da sua implementação. A falta de apoio dos estados e dos municípios às unidades instaladas fez com que houvesse baixa aceitação dessas escolas e reconhecimento por parte da sociedade.

O PROEP apresentou vários problemas na sua execução. Os formuladores da política deixaram de levar em consideração as dificuldades e especificidades inerentes a um país continental, como o Brasil. Os “centros de educação profissional” não conseguiam se manter

nos mais variados rincões – em outras palavras, em localidades pobres – considerando que as escolas privadas não conseguiam se sustentar para fazer a oferta dos cursos (VIEIRA, 2012).

Além disso, o Relatório de Progresso Semestral de 2007 (BRASIL, 2007) apontou uma série de problemas orçamentários na execução do programa de tal ordem que poderia causar “danos ao erário” (BRASIL, 2007, p. 09). Ao longo da década de 2000, o Programa foi sendo descontinuado gradativamente, até ser encerrado em 2010. Várias escolas financiadas pelos recursos públicos foram assumidas pela Rede Federal.

Sobre a concepção da reforma da educação profissional implementada nos oito anos do governo de FHC, Frigotto (2018, p. 23) destaca que o Ministério da Educação (MEC) assumiu o foco de ajuste fiscal, a reforma do Estado e a reestruturação produtiva. O que se nota é que todas as ações de formulação e implementação da política de educação profissional, no país, estavam na *agenda-setting* (KINGDOM, 2011) do governo mesmo antes da chegada ao poder (YANNOULAS, 2000). A tendência das ações governamentais seguiu o rito da privatização do patrimônio público a partir do ideário liberal internacional (CUNHA, 2005c). Nesse sentido, a reforma da educação profissional tinha a finalidade de atender as necessidades do mercado.

Governo LULA

Programa Brasil Profissionalizado

Após a reinstitucionalização da Rede Federal, por meio do Decreto Lei nº 5.154/04, o governo passou para a formulação de suas políticas públicas, programas e ações para a educação profissional.

O Decreto nº 6.302¹⁶⁸, de 12 dezembro de 2007, instituiu o Programa Brasil Profissionalizado. Ao contrário do governo anterior, que tinha criado políticas que desvinculava a educação geral da específica, do ensino médio integrado, impedindo a Rede Federal de dar continuidade na sua maior finalidade, o governo Lula reinstitucionalizou o ensino médio integrado. Desse modo, seguindo a agenda governamental de expansão da Rede Federal e de ampliar e fortalecer a oferta do ensino médio integrado na educação profissional, o Decreto enfatizou a “educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais” (BRASIL, 2007b).

¹⁶⁸<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6302-12-dezembro-2007-566384-publicacaooriginal-89959-pe.html>

Nota-se que no texto do Decreto existe a preocupação em voltar a destacar o ensino médio integrado, com a formação geral e específica e há maior atenção para questões da educação humanística (BRASIL, 2007b). Para que pudesse ocorrer esse processo, os atores que defendiam a educação profissional pública federal, que foram perdedores no contexto anterior (MAHONEY; THELEN, 2010) mudaram de *status* quanto ao equilíbrio de poder e suas condições de poder de veto junto aos outros atores. Desse modo, conseguiram fazer valer seus interesses nas instituições (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016) e reinstitucionalizar seus processos anteriores de desenvolvimento da educação profissional. O texto do Decreto vai de encontro com as ideias desenvolvidas pelos atores da elite dominante do país, buscou estabelecer o retorno da função educacional, mesmo que na educação profissional, tendo a programação de “desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos” (BRASIL, 2007b).

Um dos objetivos do Programa era de fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, por meio da rede pública de educação. Para isso, previa a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que receberiam repasses de recursos para desenvolver suas ações, mediante seleção e aprovação de propostas, formalizadas pela celebração de convênio ou execução direta (BRASIL, 2007a).

É interessante destacar que, em uma primeira análise, observa-se a ausência de participação da sociedade civil organizada e dos sindicatos dos trabalhadores. Entretanto, em abril de 2007, o governo havia publicado o Decreto nº 6.094, que tratava do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Nesta norma, o governo previu a diretriz de que os Estados, o Distrito Federal e Municípios participantes da política, deveriam organizar um comitê local, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, que ficaria responsável pelo cumprimento das metas estabelecidas.

Portanto, para participar do Programa Brasil Profissionalizado (BRASIL, 2007b), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam que aderir formalmente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a). Assim, deveriam organizar um comitê local com a participação de vários atores da sociedade civil, inclusive sindicatos de trabalhadores para o desenvolvimento das ações de ampliação do ensino médio integrado na rede pública de educação profissional.

8.6.2 As ações do Ministério do Trabalho no período de redemocratização

Conforme apontado por Cunha (2005c), as ações de qualificação profissional, rápidas desenvolvidas pelos governos são vista como demagógicas. Os programas desenvolvidos no âmbito do MTE, no período democrático, seguem - guardadas as devidas proporções - as finalidades vindas desde a criação do PIPMO.

Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)¹⁶⁹

Em 1995, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho (MTE) deu início à concepção do PLANFOR, uma ação pública para a educação profissional, financiado com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996, aprovada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), formalizou as ações de qualificação profissional do Plano Nacional de Educação Profissional¹⁷⁰ – PLANFOR.

É importante destacar que o MTE não tinha uma rede própria de instituições que pudesse executar as ações de educação profissional. Para tanto, valeu-se das redes públicas e privadas estabelecidas no país para poder implementar o PLANFOR, como: as universidades, por meio dos seus órgãos de extensão; as escolas técnicas federais, estaduais e municipais; as fundações e organizações empresariais, com grande ênfase no “Sistema S”; os sindicatos e organizações de trabalhadores; as escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado (ditas livres); as entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais.

Há uma mudança institucional bastante significativa na formulação do PLANFOR, o fato dos sindicatos e as organizações dos trabalhadores poderem participar como instituições de educação profissional, isso foi considerado uma inovação que abriu espaço para maior presença dos sindicatos na educação profissional. Inicialmente, a SEFOR pretendia estabelecer a adesão preferencial ao Sistema S, com ênfase no SENAI e SENAC, entretanto, devido ao fato de que essas instituições priorizavam o treinamento de trabalhadores empregados, a ideia da Sefor ficou inviabilizada, o que não impedia do Sistema S de participar do Plano com cursos de educação continuada e complementar para o seu público (YANOULLAS, 2000; CUNHA, 2005).

¹⁶⁹ <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-126-de-23-de-outubro-de-1996.pdf>

¹⁷⁰ Um pouco mais tarde passou a ser chamado de Plano Nacional de Qualificação do trabalhador.

Conforme avaliação realizada por Yanoullas (2000), no período entre 1996 a 2001, houve um decréscimo das entidades participantes contratadas. Inicialmente, caiu a parcela de universidades e do Sistema S e, a partir de 1999, as associações de empregadores e de fundações de empresas tiveram menor participação no Plano. Por outro lado, Yanoullas, informa que houve o crescimento da participação de ONGs, entidades comunitárias, religiosas, assistenciais e voltadas para o atendimento de portadores de necessidades especiais. Também, aumentou a participação de escolas técnicas, de escolas de educação básica, de sindicatos, associações, centrais de trabalhadores e escolas sindicais, estes últimos de forma mais oscilante. A partir de 1999, cooperativas passaram a participar crescentemente do plano.

Uma outra mudança institucional foi a tentativa do MTE de expandir a participação de outras entidades na educação profissional. A operacionalização do Plano foi realizada a partir da contratação das entidades, por meio de convênio, para executar cursos de educação profissional. Entretanto, apesar do Sistema S e das escolas técnicas federais terem participado do Plano junto à SEFOR, o MTE considerava que havia uma “reserva de mercado” das duas principais instituições. Na tentativa de maior capilaridade das ações no país, houve a contratação de entidades, principalmente terceirizadas (CUNHA, 2005), sendo que em 1996, havia 500 entidades; em 1997, 830 e, em 1998, 1.300 (YANOULLAS, 2000). O PLANFOR conseguiu estar presente em torno de 4.840 municípios do país (CASTIONI, 2002).

Em termo de investimentos, nos anos de funcionamentos do Plano – 1996 até 2002 – foi destinado em média R\$ 300 milhões de reais. O que possibilitou treinar em torno de 15 milhões de trabalhadores. A análise e avaliação realizada por Yanoullas (2000) nos relatórios do PLANFOR, constatou que os cursos tinham em média a duração de 102 horas por pessoa, no biênio 1996/97. O que era satisfatório em comparação ao que era previsto nos sindicatos europeus, que trabalhavam com o percentual de 5% das horas trabalhadas por ano destinadas a programas de formação continuada. Em 1998, houve uma redução para 87 horas tendo em vista os cursos de habilidades gerenciais que demandavam treinamentos mais curtos. Ao mesmo tempo, o relatório do PLANFOR apontou que, no geral, os cursos rápidos do Sistema S, eram de 40 horas. E, em 1999, a média foi elevada para 94 horas.

Ainda a partir das análises de Yanoullas (2000), evidencia-se uma disputa ocorrida entre a Sefor e o SENAI. A Sefor entendia que as mudanças no setor produtivo levavam à redução do número de trabalhadores, com isso, necessitariam de mais e melhor educação geral, juntamente com habilidades de trabalho em equipe e a polivalência. Em outras palavras, minimamente, a equipe de formulação da política do Sefor tinha a perspectiva de que os

trabalhadores do final do século XX necessitavam ser expostos a treinamentos que lhes dessem habilidades de atuar em um mercado, que poderia exigir maior versatilidade dos trabalhadores.

Por outro lado, o posicionamento do SENAI, quanto a mesma situação, estava voltada para os ajustes da indústria e do mercado como padrão para delinear sua concepção de educação profissional. No entanto, a posição adotada pela SEFOR, segundo Yanoullas (2000), foi de conduzir a política para atender os excluídos do mercado por força das suas exigências e para aqueles afastados pelas vicissitudes. Essa passagem mostra que o SENAI, por força do seu estatuto, excluía a participação nos seus cursos de aprendizagem pessoas que não estavam empregadas nas indústrias.

Dessa maneira, as ações de educação profissional do PLANFOR foram destinadas a um público-alvo diferente do SENAI. O foco do Plano estava em atender os desempregados, principalmente aqueles que recebiam o seguro-desemprego, pessoas que buscavam o primeiro emprego e para aqueles que tinham alguma eminência de ficar desempregado, tendo em vista o processo de privatização, modernização tecnológica e reorientação de política econômica que o próprio governo impunha à sociedade.

A execução do PLANFOR apresentou uma série de problemas. Na prática, dos cursos oferecidos pelas várias instituições foram considerados obsoletos para atender o mercado. Isso, muito em consequência da contratação de instituições com baixa ou nenhuma experiência em educação profissional, o que gerava problema de qualidade. Pouco controle do orçamento descentralizado para as instituições executoras. Falta de acompanhamento dos egressos. Pouca ou nenhuma interação (ou complementaridade) das instituições contratadas com as empresas locais, o que gerou a abertura de cursos sem demanda do empresariado. A distribuição dos recursos teve algum viés populista, sendo que era cobrado apoio ao governo central para a liberação dos recursos para os estados, prefeituras e sindicatos e apoio ao governo central (YANOULLAS, 2000; MAGALHÃES, 2020). Além disso, Castioni (2002) salienta que houve denúncias de corrupção da existência de “alunos fantasmas”.

Em resumo, a tentativa do MTE de produzir mudanças institucionais na política de educação profissional para o trabalhador, falhou. O fato de ter fomentado a pulverização da execução de cursos para várias instituições, muitas delas sem a menor experiência no ramo, pode ser apontado como uma das causas do fracasso do PLANFOR, que teve sua vigência até o ano de 2002, sendo substituído, a partir de 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

Governo LULA

Plano Nacional da Qualificação (PNQ)

O PNQ foi uma política elaborada no primeiro ano do governo Lula – 2003 – e executado no Plano Plurianual 2004 – 2007 (PPA). No sentido de substituir as ações do governo anterior para educação profissional no MTE – o PLANFOR –, foi promovido um seminário nacional sobre políticas de qualificação, com a finalidade de discutir novas tendências para o subsistema de educação profissional, trabalho e renda. Nesse evento, tiveram vários atores sociais¹⁷¹, com a finalidade de dar maior conotação democrática e promover a participação de trabalhadores na elaboração do PNQ. Semelhante ao PLANFOR, a participação dos sindicatos estava presente também no PNQ.

Os formuladores da política do PNQ (BRASIL, 2003) buscavam abordar a educação profissional como maneira de prover a formação integral do trabalhador. Para isso, trouxeram para o centro dos debates e das ideias o processo de qualificação profissional como um espaço de conflito entre o trabalho e capital. O que distinguia um pouco do PLANFOR, que tinha uma perspectiva voltada para os desempregados e pessoas que tentavam entrar no mundo do trabalho, mas, para atender as demandas do mercado no contexto neoliberal. Assim, o PNQ tentava trazer o trabalhador como ator importante para a política, na concepção de política pública voltada mais para o social com fundamentos progressistas (CUNHA, 2005c).

Dessa maneira, a ideia governamental era prover uma política pública baseada na qualificação profissional como construção social, a partir do reconhecimento público dos conflitos de interesses. Destaca-se que, para alcançar essa ideia em termos práticos, os formuladores da política (ou *policymakers*) trouxeram a questão da formação geral e específica (ou educação geral e específica) como pontos fundamentais de mudanças nos conteúdos dos cursos a serem ministrados, que abordariam as dimensões: técnico-científica, sociopolítica, ético-cultural e político-pedagógico. Tendo como referência as desigualdades e diferenças de classe, etnia, gênero, geração, região, etc. (BRASIL, 2003, p. 27).

Na dimensão político-pedagógica, entendia-se que havia uma baixa qualidade dos cursos que vinham sendo oferecidos do plano anterior. Tinha o problema de elaborar medidas para a elevação da escolaridade e, ao mesmo tempo, prover a qualificação das pessoas. A

¹⁷¹ Foram ouvidos secretarias e comissões estaduais e municipais de trabalho, entidades sindicais de trabalhadores e de empresários, educadores/as, técnicos/as de diversos ministérios, delegados/as regionais de trabalho e acadêmicos/as que pesquisam qualificação.

proposta era de elevar a duração dos cursos para 200 horas médias, o que diferenciava do PLANFOR que nos dois últimos anos de execução teve uma média de 60 horas.

Entretanto, para além das intencionalidades do PNQ e da formulação dos documentos elaborados que orientavam o Plano, a forma como foi implementado era semelhante ao PLANFOR (CUNHA, 2005c; MAGALHÃES, 2020). As estruturas institucionais e os mecanismos operacionais que deram o caráter de inovação ao PLANFOR, ficaram inalterados no PNQ. Do ponto de vista conceitual e argumentativo, o PNQ representou um avanço em comparação ao PLANFOR, mas, em termos de implementação reproduziu a política de qualificação profissional do Estado que era executada em outros programas semelhantes, que conferia ao Plano, o caráter de ser um instrumento de regulação social que beneficiou predominantemente o capital, em detrimento do trabalho (CÊA, 2007; CASTIONI, 2013; ADAMSKI, 2015; MAGALHÃES, 2020).

Cêa (2007) explica que a semelhança dos dois Planos – PLANFOR e PNQ – e sua implementação, pouco conseguiu trazer os trabalhadores como atores importantes, seus interesses para o centro dos conflitos e disputa entre trabalho e capital. Pelo contrário, permitiu o reforço de processos ocultos de privatização do fundo público – FAT – afastou do centro dos debates o processo de socialização e democratização da classe trabalhadora e, por fim, a destinação dos recursos e as ações empreendidas reforçaram o distanciamento das elites e o aprofundamento à dignidade dos trabalhadores (CÊA, 2007).

É interessante apontar esses resultados como *path dependence*. O que nos mostra que mesmo no processo de redemocratização do Estado brasileiro os trabalhadores como grupo social e político que, em tese, teria força suficiente para construir coalizões para disputar seus interesses na política de educação profissional, continuaram invisíveis no processo de implementação da política de educação profissional. O que aparece como resultado é uma narrativa construída formalmente nos documentos, com participação dos representantes da classe trabalhadora. Quando se examina a prática ou a implementação da política, nota-se a continuidade de um Estado excludente com características bipartite vindas de políticas e normas de outros contextos, conforme já apontado nos capítulos anteriores. A voz dos trabalhadores foi reprimida mesmo em um governo progressista, com viés marcadamente de esquerda. Isso demonstra que as estruturas de exclusão anteriores ainda exerceram seus efeitos em décadas mais tarde.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens – (ProJovem)¹⁷²

Em 30 de junho de 2005, a Lei nº 11.129, instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, no âmbito da Secretária-geral da Presidência da República. A finalidade inicial do Programa era para o aumento do grau de escolaridade por meio da conclusão do ensino fundamental; qualificar jovens profissionalmente para estimular a inserção no mundo de trabalho e o desenvolver ações comunitárias para a cidadania e intervenção local.

O Programa fazia parte do conjunto de ações instituídas pelo governo federal, para a criação da Política Nacional de Juventude. Inicialmente, foi formulado para inclusão social de jovens de 18 a 24 anos. Tendo como meta a conclusão do ensino fundamental, formação inicial e a ação comunitária, também envolvia uma ajuda de custo mensal para cada aluno, em um total de 12 meses de duração.

Em 2008, após três anos da implementação, o Programa passou por um processo de reformulação. Disso, surgiram modalidades de ProJovem que foram regulamentadas pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008. Esta norma estabeleceu quatro modalidades, sendo cada uma sob responsabilidade do devido ministério, assim: I Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; II - Projovem Urbano e Projovem Campo - Saberes da Terra ficaram sob a coordenação do Ministério da Educação; e o Projovem Trabalhador coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O Decreto ampliou a idade dos jovens a serem atendido, sendo de 15 a 29 anos (BRASIL, 2008).

Especificamente o ProJovem Trabalhador, sob a coordenação do MTE, tinha a finalidade de promover a criação de oportunidade de trabalho, emprego e renda para jovens em situação de maior vulnerabilidade para adentrar no mundo do trabalho, por meio da qualificação socioprofissional com vistas à inserção na atividade produtiva; promover ações que contribuem para o reconhecimento e a valorização dos direitos humanos da cidadania e com a redução das desigualdades; além disso, preparar e inserir os jovens no mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas legais geradoras de renda.

Dentre as várias dificuldades da implementação do Programa, tem-se a o problema dos jovens em conseguir um trabalho e o descolamento dos cursos com as demandas dos setores produtivos. Andrade *et al.* (2009) destacam a trajetória de vida e escolar dos alunos do ProJovem. São sujeitos sociais marcados pelas desigualdades e discriminações ao longo de suas

¹⁷²https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9AE2AE8ABEB3B9D28B68CD60B637EEA5.proposicoesWebExterno1?codteor=513084&filename=LegislacaoCitada+-PL+2204/2007

vidas, normalmente, constituídos de grupos excluídos étnico-raciais e devido às disparidades econômicas que, quando combinados, potencializam as dificuldades de permanência no processo educacional e, logo, maior dificuldade de inserção no mundo do trabalho por meio da educação. Ao mesmo tempo, outros autores, como de praxe das políticas públicas, de programas de cursos de educação profissional aligeirados vindos desde o PIPMO, é a pouca vinculação dos cursos com as demandas do mundo produtivo (MAGALHÃES, 2020).

Importante destacar que, desde do estabelecimento do poder empresarial institucional (BUSEMEYER; THELEN, 2020), firmado no governo Vargas, os cursos de aprendizagem foram mantidos de baixa qualidade e sem a perspectiva de elevação da escolaridade. Conforme destacado por Deluiz (2010), os cursos do ProJovem foram executados por entidades de direito privado, sem fins lucrativos, sem a devida avaliação e monitoramento dos cursos que estavam sendo oferecidos. Mas, ao mesmo tempo, não se pode deixar de minimamente questionar o fato de que as próprias entidades privadas que executavam os cursos, estarem desarticuladas com as demandas do mercado.

8.7 O SENAI no processo de redemocratização

O debate acerca da falta de participação dos trabalhadores nas decisões sobre treinamento é um ponto de disputa que perpassa a trajetória dessa instituição, desde a sua criação em 1942. Ao longo do tempo, percebe-se a resistência dos atores industriais – gestores do SENAI – em abrir algum espaço para a coparticipação dos trabalhadores e sindicatos nos seus Conselhos, para poderem opinar em relação aos processos de tomada de decisão e definição dos rumos da aprendizagem nas escolas do SENAI. Em outras palavras, a ideologia da oligarquia industrial do país buscou afastar os trabalhadores e sindicatos de processos de cooperação e colaboração para questões do treinamento profissional, no subsistema gerido pelos industriais. Para isso, a participação desses atores nos conselhos foi impedida em vários momentos.

O contexto do processo de redemocratização possibilitou a alguns atores se posicionarem quanto às questões acerca da participação dos trabalhadores nas decisões do SENAI, o que caracterizava ameaças a hegemonia desta instituição (CUNHA, 2005c). Houve um esforço, por parte dos trabalhadores e sindicatos, em reivindicar maior espaço nas instituições de treinamento do país. Surgiram propostas que defendiam a gestão tripartite do SENAI e instituições congêneres (CUNHA, 2005c). Na Constituinte de 1987 o relatório do

Anteprojeto, da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos¹⁷³, constava a participação dos trabalhadores em comissões tripartites.

Art. 9 - Nas entidades de orientação, de formação profissional, cultural, recreativa e de assistência social dirigidas aos trabalhadores, é assegurada a participação **tripartite** entre Governo, trabalhadores e empregadores.

Conforme salientado, esse tema sempre foi rebatido pelos atores industriais e suas coalizões, de maneira contrária aos trabalhadores terem acentos nos Conselhos do Sistema S. Assim, em 19 de maio de 1987, o deputado Constituinte Max Rosenmann¹⁷⁴ apresentou a emenda nº 7A0410-3, com a proposta de restringir a participação tripartite dos trabalhadores. Argumentou que considerava ser descabida a participação de trabalhadores em organismos mantidos pela iniciativa privada.¹⁷⁵ Cabe ressaltar que o referido deputado era empresário do ramo de joalheria no estado do Paraná e filiado ao PMDB/PR.

A emenda apresentada pelo deputado Max Rosenmann foi aprovada pela Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos e mais uma vez os trabalhadores e sindicatos perderam essa disputa.

Outra ameaça ao SENAI veio da coalizão que defendia a formação profissional humanista e unitária com os parlamentares de mesma crença. Em uma nova tentativa de se criar o Conselho Nacional de Educação Profissional (CNEP), sendo que já havia envidado esforços para incluir no PL que discutia a LDB, a Mensagem nº 469/94, do Poder Executivo, deu origem ao PL nº 4.672-A¹⁷⁶, que propunha mudanças institucionais que afetariam tanto as escolas federais como o Sistema S de maneira direta, quanto ao seu funcionamento e conteúdo a ser ministrado nos cursos. O PL propunha instituir o Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SNET). Além disso, propunha a transformação de todas as escolas federais em CEFET, desde que atendessem as exigências estabelecidas pelas normas.

Na exposição de motivos do Ministro da Educação Murílio de Avellar Hingel, relatou a total falta de interação entre os atores e instituições de “formação e qualificação profissional”. Isso, tanto no setor público quanto no privado. Para tentar melhorar essa situação, de complementaridade negativa (SCHNEIDER, 2013), o governo propôs a criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SNET). O problema era que o SNET seria integrado pelas

¹⁷³ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-191.pdf>

¹⁷⁴ https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/Quadrocomparativo_Subcomiss%C3%A3oVIIa.pdf

¹⁷⁵ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-189.pdf> (p. 540)

¹⁷⁶ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=25690>

Instituições Federais de Educação Tecnológica, vinculadas ou subordinadas ao MEC, pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA) Industrial, Comercial, Rural e Transportes e outros que viessem a ser criados e Sistemas Congêneres dos Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive da rede particular de Educação Tecnológica, atuantes em todos os setores da economia. Para além disso, instituiu que a coordenação do SNET seria realizada pelo MEC que ficaria responsável pelas diretrizes da educação profissional do país. Previa também a criação do Conselho Nacional de Educação Tecnológica (CNET), órgão consultivo do MEC, que teria representações de todos os setores. Bem mais do que participação tripartite.

A proposta do PL nº 4.672-A/94 era tudo que o Sistema S sempre lutou contra, desde a sua criação. Ou seja, ficar sob as diretrizes educacionais do MEC e ter que participar de um conselho que tivesse várias representações. As críticas ao PL e emendas parlamentares em defesa do Sistema S foram muitas, ao final do processo foi promulgada a Lei nº 8.948, de dezembro de 1994. Mais uma vez a coalizão dos empresários com o Poder Legislativo saíram vencedores. No texto da Lei não constou qualquer menção ao SNA e instituições privadas que fariam parte do SNET, logo depois, a Lei 9.649/98, revogou a criação do Conselho Nacional de Educação Profissional. Também, como forma de impedir ações para constar o Conselho na LDB/96.

Conforme mostrado por Cunha (2005c), no ano de 1996 foi realizada uma consulta ampla acerca da atuação do SENAI. Dentre os vários resultados apontados “a gestão do SENAI foi considerada carente de mudanças” (CUNHA, 2005c, p. 228), tendo em vista a falta de acompanhamento com as mudanças externas. É interessante destacar que um dos resultados apontados pela consulta foi a necessidade de criação de conselhos e colegiados, em todos os níveis, inclusive nas unidades operacionais. Os respondentes sugeriram maior participação de vários atores, como de trabalhadores e sindicatos, de professores, dos técnicos, ou seja, pessoas internas ao SENAI. E a não participação de outros atores nos conselhos do SENAI, ao longo do tempo, sempre foi uma das posições ideológicas da representação dos interesses e dominação dos industriais sob a política de educação profissional.

Em suma, o poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020), o qual foi dado ao SENAI desde a sua criação, viajou ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010), fazendo valer seus interesses sobre a política de educação profissional. Busemeyer e Thelen (2020) entendem que nos países de economia avançada os atores empresariais teriam baixo recursos de poder na política educacional, quando comparado com temas como mercados financeiros ou de trabalho, no caso brasileiro é o contrário. As evidências encontradas é que os

empresários possuem um forte poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010) na política de educação profissional, ao ponto de influenciar diretamente na formulação e na implementação da política pública, de tal maneira que, apesar de terem sofrido alguns ataques ao longo do tempo, mantiveram suas instituições educacionais quase que intocadas e seu *status quo*.

8.8 A participação dos sindicatos na redemocratização

Conforme visto na seção anterior e nos Capítulos passados, a participação de trabalhadores e sindicatos em Conselhos que decidem sobre política de educação profissional foi evitada ao longo do tempo. O processo de redemocratização trouxe maior liberdade para os sindicatos de trabalhadores poderem defender seus interesses em políticas públicas, inclusive na educação profissional.

Antes do golpe militar de 1964, os sindicatos eram atuantes nas suas reivindicações em disputas políticas com o setor produtivo e com o Estado, visto que um grau maior de democracia havia sido reestabelecido após a deposição de Vargas em 1945. Dessa maneira, até o fatídico golpe, tinha-se o registro de alguma mudança no equilíbrio de forças, entre os atores pendendo um pouco mais para os sindicatos de trabalhadores. Entretanto, durante a repressão do governo militar o movimento sindicalista foi marginalizado e criminalizado, praticamente proibido de organizar qualquer movimento em defesa dos seus interesses. No final dos anos de 1970, esse jogo começou a mudar com a volta de várias greves dos trabalhadores, mesmo sendo criminalizadas, vários trabalhadores foram presos, inclusive Luiz Inácio Lula da Silva.

Mesmo tendo maior abertura para a participação nas disputas políticas, os sindicatos tiveram dificuldades para se posicionarem como atores relevantes. Oliveira (2002), com base nos estudos do Dieese de 1997, destaca que nas negociações coletivas o tema da educação profissional apareceu, mas com pouca relevância. Aparecia em algumas convenções coletivas de maneira genérica e algumas cláusulas soltas que previam algum investimento empresarial para a reciclagem e qualificação de mão-de-obra. Vejamos:

- a) Continuavam “ausentes garantias essenciais para que se crie um ambiente que permita um equilíbrio na relação entre as partes e igualdade de condições no processo de negociação, como organizações no local de trabalho e acesso às informações das empresas” (Dieese, 1997, p. 62). Poucas categorias firmaram cláusulas sobre esse assunto, que não avançaram em relação à legislação, e não se adotou qualquer cláusula específica sobre representação no local de trabalho, o que poderia ser explicado pelo fato desse assunto ser normalmente negociado nos acordos coletivos. Mesmo assim, admitia-se que foram poucas as categorias que conseguiram conquistar e efetivar esse direito (DIEESE, 1997, *apud* OLIVEIRA, 2002, p 258).

b) A reestruturação produtiva foi pouco negociada na década de 90 entre empresários e trabalhadores a não ser nas montadoras de automóveis do ABC paulista. Por outro lado, foram bastante negociados nos setores metalúrgico e químico: a participação nos lucros e resultados, vinculada a metas de produtividades e qualidade; alguma flexibilização da jornada de trabalho, em troca de redução da jornada semanal sem redução de salários” (CARVALHO NETO, 1999, *apud* OLIVEIRA, p. 259).

Conforme apontado por Frigotto (2018, p. 49), a aprovação da LDB/96 significou dupla derrota da educação. A primeira, foi a substituição do PL apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, que trazia uma proposta coletiva com participação de várias instituições, inclusive de sindicatos da área da educação. A segunda, representada pela desconsideração das lutas históricas dos vários atores da educação que entendem a educação como meio dos movimentos sociais se posicionar nos conflitos quanto ao desenvolvimento social, econômico e cultural.

8.9 Análise das variáveis: Contexto, Atores, Instituições e Trajetória do período de 1986 a 2008

Contexto

O contexto da redemocratização no país foi marcado por muitas mudanças institucionais, a começar por uma nova Constituição Federal. Esta norma proveu uma nova dinâmica às políticas públicas, visto que vários direitos sociais, políticos, educacionais – dentre outros – foram garantidos aos cidadãos e cidadãs. Entretanto, apesar da educação pública, gratuita e qualidade estar na carta magna, os dilemas nos dois subsistemas da educação profissional de contextos anteriores ainda estavam presentes.

As disputas no campo da educação geral e específica atravessam décadas. Nos dois principais momentos de grandes reformas na educação profissional do país – governos FHC e Lula – o cerne do conflito permeava questões que envolviam a continuidade da educação profissional pública, que conciliava a educação geral e a específica nos cursos de ensino médio integrado. Por outro lado, existiam orientações de reduzir a Rede Federal em escolas de educação específica, o que alguns autores denominaram de processo de “SENAIzação”.

Atores

Apesar de maior liberdade para que os vários grupos pudessem se manifestar e reivindicar seus interesses, as estruturas formuladas ao longo do tempo mantinham o baixo poder de veto dos sindicatos de trabalhadores e os trabalhadores distantes das decisões acerca da política de educação profissional.

O subsistema de educação profissional gerenciado pelos industriais ainda mantinha o distanciamento dos sindicatos e trabalhadores da participação da composição dos seus conselhos. Desse modo, as decisões que envolviam o SENAI eram tomadas sem a colaboração ou cooperação dos atores que representavam os trabalhadores. Já o subsistema de educação profissional público, ou a Rede Federal, fez com que o processo de reinstitucionalização tivesse a participação de vários atores para poder recompor a Rede e formular e implementar políticas públicas de expansão durante o período de 2003 a 2008¹⁷⁷.

A partir das dimensões de Streeck (2005) acerca da participação de sindicatos no processo político, o Quadro 20 mostra a baixa possibilidade de os sindicatos de trabalhadores participarem das decisões acerca da educação profissional.

Quadro 20 – Atuação dos sindicatos no Brasil, na política de educação profissional

| Dimensões sindicais (STREECK, 2005) | Atuação dos sindicatos brasileiros |
|--|---|
| Negociar com os empregadores de maneira coletiva | <ul style="list-style-type: none"> - Apesar de haver maior possibilidade de defender seus interesses, as evidências apontam os sindicatos com baixa capacidade de negociar com os empregadores quanto às questões que envolviam educação profissional. - O conservadorismo dos dirigentes ainda mantinha a exclusão dos sindicatos de trabalhadores nos Conselhos do SENAI. |
| Intervir na formação de habilidades | <ul style="list-style-type: none"> - Os sindicatos trabalhistas sempre tiveram pouco poder de veto para lutar contra os atores industriais quanto à formação de habilidades. - A educação profissional continuava sendo controlada pelo Estado e pelo SENAI. - Nos dados analisados mostraram alguma tentativa de participação dos trabalhadores na formulação da política de educação profissional. Mas, logo foram anuladas pela ação dos atores industriais junto ao poder legislativo. |
| Institucionalizar regras de acesso ao emprego | - |
| Regular a oferta de mão-de-obra | - |

Fonte: Adaptado Streeck (2005)

¹⁷⁷ Cumpre destacar que a expansão da Rede Federal durou até o governo de Dilma Roussef.

Instituição

As mudanças institucionais realizadas no governo FHC tinham como pano de fundo “corrigir” ou “equilibrar” a questão acerca da educação geral e a profissional (específica), na política de educação profissional pública. Para isso, assumiu a existência da necessidade de maior especificidade no conteúdo das escolas da rede federal de educação profissional, tendo como orientação análises de organismos internacionais e documentos internos. De maneira abrupta por deslocamento (MAHONEY; THELEN, 2010), promoveu mudanças institucionais que determinaram o desmembramento do ensino médio integrado, para que a educação profissional pública oferecesse para sociedade apenas a formação técnica. Cabendo a responsabilidade da educação geral às escolas de educação de 2º grau e não mais da Rede Federal de educação profissional. Esta ação caracterizou uma desinstitucionalização (OLIVER, 1992) da Rede Federal.

Destaca-se que o deslocamento institucional promovido foi similar aos governos autoritários. Com a ausência de espaços de negociação coletiva promulgou de maneira unilateral o Decreto nº 2.208/97 com a finalidade de “reordenar” a educação profissional pública no país. A Rede Federal já destacava há décadas sua atuação na educação geral e específica (CUNHA, 2005c; MANFREDI, 2016), sendo considerada de excelência inclusive pelo de FHC. Entretanto, sob a influência dos fundamentos neoliberais orientou-se a atuação da Rede Federal para sua atuação apenas na educação específica, com a alegação de se ter maior capacitação dos jovens a partir da educação específica (BANCO MUNDIAL, 1989). Desse modo, constatou-se o esforço estatal e do mercado para diminuir a formação profissional oferecida à sociedade, disputa que durava décadas.

Instituições no governo Lula

No Governo Lula, as políticas de educação profissional públicas tiveram papel central para a inclusão social, por meio da educação (EVANS, 2012). O Estado voltou a ter importância como indutor de políticas socioeconômicas, resgatou-se a educação profissional pública como direito social, estabeleceu mecanismos de participação e controle social (MANFREDI, 2016). Os primeiros anos foram destinados à reinstitucionalização (PETERS, 2019) da Rede Federal. Mas, este governo, apesar de ter promovido amplo debate com a sociedade, realizou as mudanças institucionais de reinstitucionalização da Rede Federal utilizando o mesmo poder executivo, que é o decreto. Desse modo, no contexto do governo Lula caracterizou-se pelo mecanismo de deslocamento para retornar os padrões das décadas anteriores da Rede Federal.

No segundo ano de governo, foi publicado o Decreto nº 5.154/04, que extinguiu o Decreto nº 2.208/97. A nova norma restituiu a possibilidade de a Rede Federal voltar a trabalhar com o ensino médio integrado, o que eliminou a dualidade criada anteriormente entre a educação geral e a educação profissional (específica). As mudanças ocorridas foram construídas a partir de muitos embates entre as diversas coalizões (MANFREDI, 2016).

Trajetória

Apesar de ter havido fortes ataques à Rede Federal, manteve-se sua perspectiva de escolas de ensino médio integrado. Diferentemente de outros países que possuem instituições distintas situadas entre o ensino médio e a universidade. No Brasil, na política de educação profissional federal, manteve-se as estruturas criadas nos anos de 1960 pelo governo militar. Embora a formulação e implementação da expansão da Rede Federal tenha sido considerada uma “nova institucionalidade” (PACHECO, 2010), compreende-se que o modelo criado pelas circunstâncias do contexto de ditadura militar foi mantido. Visto que a educação superior fora das instituições universitárias – ou cursos tecnológicos – estão sob as mesmas instituições do ensino médio integrado.

QUADRO 21: Resumo da análise da mudança institucional – 1986 a 2008

| ELEMENTOS DO MODELO TEÓRICO | CATEGORIAS | CÓDIGO DE ANÁLISE |
|---|---|---|
| Características do Contexto Político | O contexto aponta para “baixo poder de veto” dos atores. | <ul style="list-style-type: none"> - A Constituição Federal de 1988 concentrou no Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de ser o iniciador de várias políticas públicas, logo, mudanças institucionais. É o caso do sistema educacional do país, que cabe apenas a União formular a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; - Desse modo, o Poder Executivo fortaleceu mais ainda o seu poder de veto, frente aos outros atores; - A coalizão do Estado com o mercado no governo FHC, representou maior os interesses dos industriais quanto à educação profissional; - Por outro lado, no governo Lula buscou-se maior coalizão com atores, que tinham a educação como forma de inclusão social e, para isso, a educação geral e específica precisava estar presente; - Na política de educação profissional no período de 2003 a 2008, ficou evidenciado maior poder de veto do Executivo; - O controle da agenda legislativa nesta política é do Poder Executivo; - Os pontos de veto em disputa foi o processo de desinstitucionalização e reinstitucionalização da Rede Federal. |
| Características das Instituições | Baixo Nível de discricionariedade na interpretação/aplicação das regras | - O fato do governo federal concentrar o poder de formulação da política e também a implementação, visto que controla o orçamento da Rede Federal, a possibilidade de discricionariedade de interpretação das normas, ficou bastante reduzida. |
| Tipo de Agente de Mudanças | Insurretos | <ul style="list-style-type: none"> - Os insurretos dos dois principais momentos – FHC e Lula – estão em coalizão, principalmente, com o Poder Executivo. Os principais cargos são de livre nomeação do presidente da república, desse modo, são colocadas pessoas com características de mudanças alinhadas com o governo majoritário; - Assim, buscaram eliminar as instituições existentes como foi visto nos governos de FHC e Lula. |
| Tipo de Mudança Institucional (Mecanismo causal) | Deslocamento | <ul style="list-style-type: none"> - Nas duas principais mudanças institucionais do período analisado são caracterizadas como deslocamento; - As evidências apontaram que os atores “perdedores” nos dois momentos, quando chegaram ao governo e houve mudanças no equilíbrio de forças, promoveram suas mudanças de maneira abrupta. <p>A ação dos atores “perdedores” em antigas instituições introduz as novas regras. Se não há resistência, a mudança ocorre.</p> |

Fonte: elaboração própria.

9. DISCUSSÃO EMPÍRICA E TEÓRICA

O objetivo geral desta tese que norteou os trabalhos de rastreamento de processo (GERRING, 2019) – ou *process tracing* – e a abertura da “caixa preta” dos mecanismos causais (FALETTI, 2006, 2016; MAHONEY; THELEN, 2010) da política de educação profissional no Brasil foi: *analisar a evolução e as mudanças ocorridas na política de educação profissional no Brasil, focalizando os processos políticos subjacentes a sua dinâmica institucional*. Isto, para responder à pergunta de partida: *por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil?* Esta questão evoca uma contradição bastante inquietante na medida em que os arranjos institucionais da educação profissional são considerados a chave para se entender a variedade de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013), e também tem relação direta com o crescimento econômico e social das nações (SCHNEIDER, 2013).

É importante lembrar que diversos estudiosos do tema entendem que tal fracasso está ligado à complementaridade negativa (SCHNEIDER; SOSKICE, 2009; SCHNEIDER, 2013; SCHWARTZMAN, 2016; MAGALHÃES, 2020) causada pela pouca interação com outros arranjos institucionais, entretanto, pouco explicaram o porquê disso. Assim, os fundamentos do institucionalismo histórico que abordam as dimensões da teoria do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962; HALL e THELEN, 2008; PIERSON, 2016), foram utilizados para a compreensão e explicação das variáveis dependentes: educação geral e educação específica (STREECK, 2011). Assim sendo, seguem as discussões acerca das evidências empíricas e teóricas desta tese.

Nas primeiras páginas dos resultados da pesquisa empírica (Capítulo 5), entendeu-se que a educação profissional tem sua gênese marcada ideologicamente pelo desprezo ao trabalho manual (CUNHA, 2005c), mantida ao longo do tempo por uma elite dominante (MILLS, 1956; PIERSON, 2016) escravocrata em busca da manutenção do seu *status quo* (MAHONEY; THELEN, 2010), mesmo que para isso precisasse aviltar outros seres humanos, desde que seus privilégios fossem mantidos.

Nas palavras de Cunha (2005a) “para as classes dirigentes e seus intelectuais, nem mesmo pode ser considerada educação – ao menos uma educação autêntica –, a que se desenvolve nas inóspitas oficinas, sujando-se as mãos na produção de objetos materiais com finalidades utilitárias” (CUNHA, 2005a, p. 1). Essa formulação inicial, histórica, com perspectiva escravocrata e assistencialista (Capítulo 5 e 6), é diferente do que se encontra nos

países da Europa Ocidental, em que se tem a origem da educação profissional, nas guildas e na criação dos sindicatos de trabalhadores (POLANYI, 2000; THELEN, 2004; STREECK, 2011; SCHNEIDER, 2013).

As análises realizadas apontaram para evidências de uma coalizão parecida com o tipo segmentalista¹⁷⁸ (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2016) dominante construída entre o governo e industriais (ou empregadores) em detrimento dos coletivos. Em outras palavras, essa coalizão diminui a participação de atores importantes para as tomadas de decisões acerca da formação coletiva de habilidades ao longo do tempo, como é o caso dos sindicatos.

A seguir, relata-se, resumidamente, como este processo transcorreu ao longo do tempo nos diferentes contextos analisados. O primeiro governo de Vargas, ao entregar parte do regime de formação profissional aos empregadores – início do SENAI –, considerados grandes industriais, mas que não estavam preparados para colaborar com o governo de maneira significativa no campo da educação profissional. Assim, iniciou-se o investimento em cursos rápidos, de baixa qualificação, voltados para a educação específica, para atender demandas pontuais das indústrias (Capítulos 5 e 6). Também, tiveram pouca ação em construir interações com pequenas empresas, com pouca ou nenhuma capacidade de oferecer treinamento aos seus empregados.

Concomitante, as evidências mostraram que os industriais fizeram forte oposição à “formação profissional” mais ampla, que conjugava a educação geral e a específica, defendida pela coalizão dos educadores escolanovistas que buscavam o fortalecimento da educação pública (Capítulos 5, 6, 7 e 8). Desse movimento, entendeu-se que os fundamentos da formação da oligarquia industrial dominante com forte viés escravocrata influenciaram, diretamente na política pública da educação profissional do país. Esta oposição presente no primeiro governo Vargas – 1930 a 1945 – que teve como resultado a criação do SENAI, por meio de uma “comissão de patrões” (WEINSTEIN, 2000), que propôs o total distanciamento do Estado, bem como dos sindicatos dos trabalhadores, nas decisões que seriam tomadas no âmbito do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

¹⁷⁸ O sistema segmentalista é caracterizado pelo elevado grau de envolvimento da empresa no financiamento e formação profissional. Isso não significa necessariamente que o conteúdo das competências seja altamente específico para a empresa. Todavia, a real portabilidade dos conjuntos de habilidades entre as empresas é limitada pela falta de mecanismos autorizados de certificação de habilidades e mercados de trabalho ocupacionais fracamente desenvolvidos. Dessa maneira, essa tipologia de natureza segmentalista e não coletiva do subsistema de educação profissional. O regime segmentalista se assemelha ao regime liberal no baixo grau de comprometimento público: a especificidade vocacional do sistema educacional é baixa. Por outro lado, o sistema educacional é mais voltado para a oferta de educação acadêmica nos níveis superior e pós-secundário (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2016).

O fortalecimento da oligarquia industrial brasileira, a partir de um processo de industrialização tardia ocorreu com maior ênfase nos anos de 1930 na ditadura varguista. O processo político de mudanças institucionais da educação profissional para atender o contexto de industrialização e do modelo desenvolvimentista varguista, possibilitou aos empresários industriais conseguirem uma mudança no equilíbrio de forças frente a oligarquia rural do país. Com isso, conquistaram forte poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010), apoiados pelo Estado, interferindo sobremaneira na trajetória do caminho – ou *path dependence* – (PIERSON, 2004) da política de educação profissional.

Outros atores, como sindicatos e trabalhadores (perdedores), foram praticamente excluídos (ou vetados) do processo de tomada de decisão, mesmo porque, a estrutura institucional mantinha esses atores com baixo poder de veto e fora do jogo de “xadrez” político (HALL; THELEN, 2008). Portanto, constatou-se uma coalizão construída com parte do poder executivo e legislativo com os atores industriais, que, neste desenho institucional, foram “vencedores” (MAHONEY; THELEN, 2010), em detrimento da coalizão dos educadores escolanovistas, formada por parte do governo, educadores e intelectuais, defensores da escola pública – “perdedores” (MAHONEY; THELEN, 2010).

A coalizão dos industriais e Estado promoveram mudanças institucionais na política de educação profissional. Tal discussão encontra sustentação nos trabalhos de Boschi e Diniz (1978, 1991) e também de Cunha (2005c). As evidências encontradas confirmaram a existência do corporativismo bipartite também apontado em outras pesquisas (BOSCHI; DINIZ, 1991; CUNHA, 2005c; MAGALHÃES, 2020). Desse modo, constatou-se que houve o fortalecimento sobremaneira da oligarquia industrial brasileira, no processo de mudanças institucionais da política de educação profissional.

Por conseguinte, o mecanismo causal do “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020) foi identificado no contexto de 1930 a 1945. Os dados consultados (Capítulo 5) mostraram o desejo do presidente Vargas em entregar aos empresários a responsabilidade da formulação e implementação da política de educação profissional. Além disso, o corporativismo bipartite juntamente com mecanismo causal do poder institucional empresarial viajaram no tempo (Capítulos 5, 6, 7 e 8). Sobre essas características da oligarquia industrial permitiu entender que houve o início do poder soberano dos empresários na política de educação profissional de aprendizagem, que se consolidou ao longo do tempo, conforme mostrado na análise dos períodos (Capítulos 6, 7 e 8).

Dessa maneira, o “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020) fez valer suas vantagens nas instituições (PIERSON, 2016) de educação profissional, impedindo a participação de outros atores no processo, o que pode ter ocasionado um efeito *lock-in* (THELEN, 1999; PIERSON, 2004). Além do que, criou-se um outro subsistema organizado e gerido pelos empresários, pode-se dizer, quase fora do sistema educacional do país. Assim, tem-se a gênese de dois subsistemas (dualidade) da educação profissional no país: um público e o outro privado, mas ambos subsidiados pelos impostos estatais. Algo bem diferente dos principais países que tiveram influências na educação profissional brasileira – Alemanha, França, Inglaterra e EUA.

Portanto, a resposta à pergunta desta tese: *por que a institucionalização da educação profissional fracassou no Brasil?* pode ser concluída de duas maneiras. A primeira, nos leva a outra indagação: a política de educação profissional realmente fracassou? Ou foi um projeto ideológico de dominação e controle social dos trabalhadores, conduzido pela coalizão do Estado e dos industriais? Ao longo da análise, constatou-se a dominação das elites industriais e estatais que desejavam manter os “corpos dóceis” nas escolas técnicas (FOUCAULT, 1987) para terem trabalhadores “adestrados” aos seus “comandos” e manter o controle social (WEINSTEIN, 2000) (Capítulo 5).

Assim, constatou-se que houve uma intencionalidade – ou causa – em manter políticas de educação profissional com baixa qualidade e sem possibilitar aos jovens a continuidade nos estudos, esta situação mudou apenas nos anos de 1960 e 1970 (Capítulo 7). Todavia, a despeito desta coalizão entre industriais e Estado, verificou-se algo que reforça a pergunta complementar: se a política de educação profissional fracassou. Já que o subsistema público de educação profissional, aqui os atuais IF, teve – e tem – uma grande resiliência política que se manteve ao longo do tempo e de que é um modelo exitoso de educação profissional.

A outra resposta para averiguar o fracasso da política tem relação com o conceito da complementaridade entre os arranjos institucionais (HALL; SOSKICE, 2001). Detectou-se a quase inexistência de fomento de complementaridade para promover interações entre os vários atores do subsistema de educação profissional. Nas EMC, o estabelecimento da colaboração entre os vários atores, mesmo de maneira conflituosa (THELEN, 1991, 2004), as várias partes tendem a chegar em um consenso. Já nas EML, o mercado vai ter maior força no processo ao tentar organizar e coordenar as ações dos vários atores (HALL; SOSKICE, 2001).

No caso da política de educação profissional brasileira, a complementaridade ficou bastante difícil – ou esvaziada – tendo em vista as restrições impostas aos atores-chaves, como

aos sindicatos e aos trabalhadores. O ponto central aqui não é a questão do baixo poder de veto destes atores, mas o impedimento deles participarem dos processos políticos ou tomada de decisões, mesmo como atores que possivelmente sairiam “perdedores” (MAHONEY; THELEN, 2010). E isso, também, é diferente de hierarquia, conforme será abordado mais adiante.

Portanto, em resposta à hipótese formulada de que *os industriais tiveram um papel central na política de educação profissional do país, pois, juntamente com o Estado, vetaram a participação de outros atores nos processos de tomada de decisão*, tem-se que não foi encontrada evidência suficiente para indicar que a hipótese poderia ser rejeitada. Há, portanto, indícios de que ela esteja correta.

9.1 Teoria das Variedades de Capitalismo – o capitalismo hierárquico

Nos vários estudos examinados acerca da política de educação profissional das nações, parte-se do pressuposto de que o subsistema de educação profissional tem forte relação com o desenvolvimento das nações e o que ajuda a caracterizar o tipo de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; BOSCHI, 2011; SCHNEIDER, 2013 e outros). Entretanto, as evidências empíricas mostradas neste estudo de caso, apresentaram um difícil equilíbrio de complementaridade entre os vários arranjos institucionais, que, provavelmente, pode ter refletido no progresso econômico e social do país.

A política pública de educação profissional no Brasil e suas institucionalizações – ou mudanças institucionais –, tem relação com o mecanismo causal do “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020) concedido pelo governo federal aos industriais, no processo político das décadas de 1930 e 1945. A ação política do grupo de industriais paulistas, que exerciam – e ainda exercem – considerável poder socioeconômico e sociopolítico na economia brasileira (BOSCHI e DINIZ, 1978), propuseram a criação de uma instituição independente. Esses atores empresariais estabeleceram relações com o poder executivo e legislativo, o que lhes permitia influenciar na formulação das normas, regras e narrativas da política de educação profissional do país, ou seja, na sua institucionalização.

Nesse contexto, os grandes empregadores foram “incentivados” pelo governo Vargas a assumirem parte da formação profissional no país, mas, apenas com cursos de aprendizagem, voltados para a educação específica, com baixo acesso ao conteúdo da educação geral. Leia-se, baixa fundamentação teórica e baixa reflexão humanística, exatamente o contrário do que

defendiam os escolanovistas. A posição política privilegiada permitiu aos industriais a consolidação, ao longo do tempo, do poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) na política de educação profissional brasileira. O que permitiu a elite industrial manter seu *status quo* (MAHOENY; THELEN, 2010; PIERSON, 2016) ao afastar qualquer interferência efetiva de sindicatos de trabalhadores ou do Estado, nas suas decisões quanto ao treinamento dos seus trabalhadores. Uma posição de dominação, ou o estabelecimento de suas vantagens (PIERSON, 2016).

Desse modo, os atores industriais que assumiram a responsabilidade de atuar em cursos de aprendizagem, em detrimento da “formação profissional” (Capítulo 5, 6, 7 e 8), prejudicaram a superação dos problemas movidos pela ação coletiva, na formação profissional. Ou seja, o subsistema institucionalizado pelos industriais não desenvolveu a capacidade institucional de coordenação e colaboração, que são características mantidas historicamente nas economias de mercado avançado como as economias coordenadas e liberais (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004). Já o subsistema público de educação profissional, manteve, minimamente, tentativas de maior aproximação de gestão tripartite, principalmente, nas mudanças institucionais ocorridas no contexto da redemocratização do país (Capítulo 8), que tendeu a dar mais voz aos sindicatos e a participação nos conselhos gestores dos Institutos Federais.

Hall e Soskice (2001) chamam atenção para a necessidade de cooperação e de colaboração entre os diversos atores para caracterizar a complementaridade positiva ou negativa (SCHNEIDER, 2013). Neste estudo de caso, realizado por meio da análise de política da educação profissional, constatou-se pouco – ou nada – a interação entre os arranjos de educação profissional e da indústria¹⁷⁹. As análises mostraram a não participação de sindicatos de trabalhadores nos conselhos industriais que discutiram a educação profissional.

Portanto, se é verdade o que vários autores afirmam de que a participação sindical realmente é considerada importante para as questões da ação coletiva na formulação de políticas de educação profissional (STREECK, 2005, 2011; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013), sendo tida como um ponto crítico para formação profissional coletiva de um país, isso foi pouco observado na política de educação profissional desenvolvida nos subsistemas nacionais do Brasil. Conforme já salientado, o mecanismo causal do poder empresarial industrial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) possibilitou a criação de um subsistema de educação profissional quase isolado ao sistema público educacional do país, com ampla liberdade de

¹⁷⁹ Isso foi bastante evidenciado nas entrevistas e nos documentos.

planejar seus cursos, os conteúdos, a duração, tudo como lhes conviesse, com pouca interferência do Estado, de sindicatos ou de trabalhadores.

Dessa maneira, evidenciada e comprovada a força dos industriais na institucionalização da política de educação profissional, fica a pergunta: qual o interesse do SENAI – ou o SNA privado – tem em colaborar ou cooperar com outros atores sendo que dominam a sua própria educação profissional?

Ao afastar qualquer participação de sindicatos de trabalhadores, bem como dos próprios trabalhadores, de participar dos seus conselhos deliberativos, logo, do processo de tomada de decisão acerca da educação profissional sob sua responsabilidade, esses atores foram vetados de participar do processo político. E isso não quer dizer um baixo poder de veto (MAHONEY; THELEN, 2010), visto que foram excluídos do processo político. Em contraste, o Estado desenvolvimentista do Brasil promoveu a formação profissional coletiva de maneira geral e específica com alguma eficiência e qualidade reconhecida em várias instâncias, entretanto, com pouca relação histórica com as especificidades da indústria.

Conforme já salientado por Cunha (2005c) e Magalhães (2020), a maior parte das políticas públicas de educação profissional brasileira foram desenvolvidas em contextos antidemocráticos. Constatou-se que, dos quatro contextos analisados, três foram de baixo grau de democracia, sendo dois considerados ditatoriais – contextos de 1930 a 1945 e 1964 a 1985 – e um com características autoritárias – contexto 1986 a 2008, especificamente governo de FHC.

À medida que o poder econômico e político dos industriais aumentou, eles apresentavam crescente resistência às expectativas do governo e à participação de outros atores no seu subsistema educacional. Lembrando que é um subsistema paraestatal e existem recursos públicos no SNA. Por outro lado, o subsistema federal público de educação profissional, apesar de ser um modelo reconhecidamente eficiente, era pouco desenvolvido.

A dualidade de subsistemas existente no Brasil torna a explicação da “caça furtiva” (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004) bastante difícil de ser constatada. Em outros países com características de EMC, o treinamento é baseado nas fábricas e escolas. As empresas apresentam alguma resistência em investir em treinamento específico de seus trabalhadores, tendo em vista a possibilidade de algum concorrente oferecer melhores salários e levar o trabalhador sem ter que investir nenhum recurso para treinamento profissional. Para isso, há um processo de coordenação e colaboração tripartite para que os vários atores participem

efetivamente do processo de treinamento profissional, com grande articulação do Estado, para evitar o fenômeno da “caça furtiva” (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004).

No caso do Brasil, os empresários são os proprietários das indústrias e das escolas. Sendo os gestores das próprias escolas de aprendizagem, parte-se do pressuposto que os treinamentos realizados no SENAI, por exemplo, são para atender as demandas enxergadas pelos donos das escolas, que são os próprios industriais. Assim, a existência da caça furtiva nesse ambiente fica diminuta, visto que todos os empregados teriam o mesmo treinamento para atender as demandas das indústrias. Por outro lado, em termos de especulação, possibilita aos empresários a prática de baixos salários.

Nessa situação, no capitalismo hierárquico sugerido por Schneider (2009, 2013) para os países da América Latina, onde o “medo comum de caça furtiva desencoraja o investimento [em habilidades e treinamento]” (SCHNEIDER, 2009, p. 564), como se explica o fenômeno da caça furtiva sendo que os próprios industriais possuem suas escolas de formação, onde a prioridade é para trabalhadores empregados nas suas próprias empresas?

9.2 Complementaridades institucionais no capitalismo hierárquico

Hall e Soskice (2001, p. 17) explicam que a complementaridade ocorre quando “duas instituições podem ser complementares se a presença (ou eficiência) de uma aumenta os retornos da (ou eficiência) da outra”. A luz da teoria das variedades de capitalismo, Schneider (2013) denominou o capitalismo da América Latina como hierárquico, pois as complementaridades nessa região se desenvolvem de maneira que há reforço negativo, o que torna mais difícil a convergência para o capitalismo coordenado ou liberal se estabelecer nessa região.

Schneider (2013) tem razão ao dizer que as quatro dimensões – grupos empresariais, multinacionais, mão de obra atomizada e segmentada e baixa qualificação (educação profissional) na América Latina –, são difíceis de serem combinados de maneira semelhante. Ainda, a afirmativa de Schneider de que a ordem hierárquica não é caracterizada pelo resultado de negociação, visto que atores com maior dominância impõem as suas vantagens (PIERSON, 2006) aos outros atores é bastante pertinente.

Todavia, os achados da pesquisa empírica desta tese constataram que os pressupostos de Schneider (2013) acerca do capitalismo hierárquico, especificamente na complementaridade do arranjo institucional da educação profissional com os arranjos industriais, pouco se encaixam

com o “capitalismo brasileiro” (BOSCHI, 2011, p. 7). A questão é que, no caso da política de educação profissional brasileira, a organização industrial é proprietária de dois arranjos institucionais importantes que explicam as variedades de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001). Ou seja, os industriais possuem forte poder de veto quanto às normas e as regras dos arranjos institucionais econômicos e, também, nas normas e nas regras da educação profissional que é o Sistema S, posto serem “proprietários” dos dois arranjos institucionais e com grande poder de interferência sobre o Estado.

Desse modo, entende-se que a complementaridade entre indústria e educação profissional pública foi muita baixa. Conforme mostrado ao longo das análises (Capítulos 5, 6, 7 e 8), quando os industriais formularam suas próprias normas e regras para atuar na educação profissional, excluíram os sindicatos de trabalhadores, os trabalhadores e quase o Estado, das decisões acerca da educação profissional que implementaram.

Dessa maneira, diante dessas características desenvolvidas pelo SNA privado, entende-se que não se encaixam nos tipos ideias elaborados por Hall e Soskice (2001) e também do capitalismo elaborado por Schneider (2013). A caracterização da América Latina como capitalismo hierárquico pouco ajuda a explicar a existência da complementaridade entre educação profissional e o regime de produção no Brasil, devido as suas dinâmicas específicas históricas.

No tipo ideal de capitalismo hierárquico, conforme já citado, não há abertura para negociações (SCHNEIDER, 2013). No mesmo sentido, Ménard (1996) explica que uma hierarquia é estabelecida por relação – ou relações, que caracteriza subordinação: “uma relação hierárquica é baseada sobre assimetrias *não negociáveis*, na qual um ‘superior’ possui os direitos de supervisionar e controlar; a *capacidade de comando* é crucial.” (MÉNARD, 1996, p. 176). Assim, no caso do capitalismo brasileiro, a relação de subordinação entre arranjo industrial e o arranjo da educação profissional, não se caracteriza subordinação de arranjos institucionais, pelo contrário. Como já salientado, no Brasil o setor industrial possui suas próprias escolas, quase desvinculadas do sistema educacional do país. Desse modo, falar em complementaridade mesmo que negativa, parece que pouco se encaixa.

Em outras palavras, a aprendizagem industrial para os jovens não ocorria nas indústrias, mas nas escolas do SENAI. Logo, os atores industriais têm baixa perspectiva em coordenar ou colaborar com o subsistema de educação profissional público, com sindicatos de trabalhadores quanto questões de educação profissional e com o Estado. E isso, trouxe implicações importantes para a complementaridade (SCHNEIDER, 2013), visto que no âmbito dos arranjos

institucionais (HALL; SOSKICE, 2001) os industriais dominaram as instituições educacionais, logo, precisavam de pouca coordenação, articulação ou se relacionarem com outros atores.

Desse modo, a economia política brasileira apresenta baixa colaboração ou cooperação entre os atores. Principalmente, com sindicatos trabalhistas, trabalhadores e também entre órgãos públicos educacionais que formulam e implementam políticas de educação profissional. Isto, porque há uma pulverização (MAGALHÃES, 2020) da política de educação profissional entre o MEC e MTE, o que torna mais difícil o diálogo entre os vários atores. A interação entre os vários atores é necessária para a formação profissional coletiva, conforme salientado por Streeck (2005, 2011). A fragmentação (MAGALHÃES, 2020) da educação profissional não gerou a capacidade estratégica de promover relações não exploratórias entre as empresas e trabalhadores. Embora os fundamentos de Hall e Soskice (2001, p. 34-35) de que a “coordenação baseada em grupo” ajude a entender a economia política brasileira, ela falha em compreender a hierarquia no regime de produção e suas ideologias, com suas profundas consequências para a formação de competências profissionais, para além do mundo do trabalho e das relações laborais em geral.

9.3 Variedades de capitalismo hierárquico e o estímulo a não complementaridade

Schneider (2013) tem razão quando salienta a necessidade de trazer os tipos de empresas, mercados de trabalho, para análises dos países da América Latina. Mas, considerar o Estado em segundo plano, parece temeroso, tendo em vista que este ator possui um importante papel na formulação e na implementação de políticas públicas, juntamente, com o setor produtivo ao longo do tempo. Ainda mais em se tratando do Brasil, que reconhecidamente é um dos mais desiguais do mundo, com diferenças de renda média, quando comparado aos países da América Latina e isso tem participação direta do Estado.

A complementaridade no Brasil, conduzida por meio da governança corporativa (SCHNEIDER, 2013), tende a ser uma não complementaridade. De acordo com o demonstrado ao longo das análises nos vários contextos, notou-se o distanciamento que a coalizão formada entre os industriais e o Estado impôs a outros atores que tinham interesses na política de educação profissional do país.

Se realmente existe o capitalismo hierárquico, nos moldes proposto por Schneider (2013), o qual as empresas estão no topo da hierarquia, então como explicar que as próprias empresas gestoras de uma grande rede de educação profissional, que é o Sistema S, com vasta

capilaridade no país, não gerou "empregos suficientemente bons e desenvolvimento equitativo nem é provável que o faça por si só." (SCHNEIDER, 2013, p. 4)? Desse modo, pode-se concluir que as empresas não conhecem a suas próprias demandas para treinamento da sua mão de obra? Ou há um interesse imenso em manter seus *status quo*, seus privilégios?

Nas palavras de Schneider o treinamento pós-secundário, muitas vezes, é decidido unilateralmente por empresas ou associações empresariais na América Latina. No Brasil, grande parte do treinamento de aprendizagem cabe a decisão ao Sistema S, de maneira unilateral. O problema é que isso pouco caracteriza relação hierárquica, visto que não são constituídas relações, mas exclusões na tomada de decisão na política educacional do país – tanto no subsistema público quanto no privado (FRIGOTTO, 2018).

Portanto, muito do rótulo de baixa qualificação das instituições educacionais está ligado à ação dos industriais que mantiveram esse padrão (Capítulos 5, 6, 7 e 8), mantendo cursos rápidos para atender demandas específicas de baixa qualificação e sem dar grau no processo educacional (CUNHA, 2005c; SCHNEIDER, 2013).

9.4 Capitalismo hierárquico – baixas habilidades

Schneider (2013) entende que a ausência de um grupo de trabalhadores qualificados desencorajou as empresas nacionais a investir na atualização de sua produção ou em outros setores de alta tecnologia. Esta parece ser uma afirmação complexa. O SENAI possui em torno de mil escolas de educação profissional no país (SENAI, 2021) e, em 2015, o Sistema S tinha 43% das matrículas da educação profissional do país em suas escolas, sendo que mais de 89,5% estavam nos cursos de aprendizagem denominados de formação inicial continuada (FIC) e os outros 10,15%, nas outras redes de educação profissional pública, como a Rede Federal (SENAI, 2021).

Portanto, precisa de mais pesquisas para explicar a relação entre o porquê da ausência de trabalhadores qualificados e o investimento na atualização da produção. Isto pois, conforme mostrado anteriormente, as indústrias são “donas” e gestoras de uma grande rede de escolas profissionais, que tem quase 50% das matrículas do país. Assim, as estratégias de treinamento de trabalhadores no Brasil, são impostas, o trabalhador tem pouca estratégia a seguir para as suas capacitações ao longo do tempo.

9.5 Variedades de capitalismo – educação geral e específica

O problema dos dois subsistemas de educação profissional existentes no Brasil, é que atuam de maneira diferente e paralela. As instituições do subsistema público têm seus fundamentos na educação geral e específica concomitante, para constituir a formação profissional do jovem estudante. Essa perspectiva tem uma dissonância com os tipos ideias de capitalismo sugeridos por Hall e Soskice (2001). Os autores explicam que nos países de EMC a educação profissional é voltada para a educação específica, já em EML está mais para educação geral. No caso brasileiro, as instituições de educação profissional públicas buscam desenvolver sua atuação em uma tentativa de integração entre as duas, que tem se mostrado eficiente ao longo do tempo. Já a EP privada, está mais voltada para a educação específica, semelhante aos países EMC, mas com cursos com qualidade baixa (WEINSTEIN, 2000; CUNHA, 2005c; SCHNEIDER, 2013). Em conclusão, são necessárias mais pesquisas para entender melhor a educação profissional pública e privada no país.

A manutenção do equilíbrio de baixa qualificação da mão de obra no país tem participação direta das escolhas empresariais, por meio da governança corporativa (SCHNEIDER, 2013). Ao contrário da percepção de Schneider (2013, p. 15) de que “o Estado é a principal instituição externa que historicamente reforçou as características centrais do capitalismo hierárquico ao regular os mercados de capital, trabalho e tecnologia”, os industriais tiveram papel central na institucionalização da educação profissional do país.

Em conclusão, portanto, a “institucionalização da vantagem” (PIERSON, 2016) dos industriais esteve presente nos vários contextos analisados. Desse modo, a institucionalização da educação profissional promovida pela indústria pode ser entendida como a representação de atores que dominaram as arenas dos conflitos políticos e promoveram ações para legitimar suas crenças, culturas e visão de mundo nas instituições de educação profissional.

9.6 *Framework* mudança institucional

As análises realizadas no contexto de 1930 até 1945 mostraram que os mecanismos causais sugeridos no *framework* de mudança institucional, proposto por Mahoney e Thelen (2010), não foram identificados na institucionalização da política de educação profissional daquele período. Há uma mudança bastante sutil pouco discutida, percebida na literatura e em

outras pesquisas, que é o fato de a coalizão industrial ter influenciado diretamente no processo de institucionalização da política.

O que se constatou é que existiam normas e regras para a política que não eram aceitas pelos atores industriais, dessa maneira, houve a criação de novas normas e regras sem afetar o processo de institucionalização que já existia. Essa mudança gerou um modelo de educação profissional paralelo à educação profissional pública mantida pelo Estado. O novo processo de institucionalização pouco se assemelhou aos modelos desenvolvidos nos países da Europa Ocidental (escola-indústria ou indústria-escola) e dos países anglo-americanos. Conforme mostrado no Capítulo 5, o mecanismo causal do poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) possibilitou aos industriais criar e administrar escolas de educação profissional autônomas e quase fora do controle estatal. Por isso, os atributos dos mecanismos causais sugeridos por Mahoney e Thelen (2010) – deslocamento, deriva, camada e conversão – não se encaixam nas mudanças institucionais abrangidas no período analisado.

Outra contribuição para as análises de políticas públicas na Ciência Política, com o uso do *framework* de Mahoney e Thelen (2010), é a presença maior do mecanismo causal de deslocamento. Os contextos analisados apontaram a presença do mecanismo causal de deslocamento em vários momentos nos processos de institucionalização da política de educação profissional no país. Foram identificados três momentos importantes em que ocorreram mudanças com esse mecanismo, sendo: no contexto do governo militar (1964 -1985), nos governos de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

É interessante destacar que mesmo em períodos de maior democracia – processo de redemocratização do país –, ainda houve a persistência de baixo poder de veto dos atores e baixa discricionariedade ou interpretação das regras, o que levou há mudanças abruptas na política. E isso conduz ao entendimento que, mesmo em períodos democráticos, há a continuidade da fragilidade de atores (ABRUCIO, 2007) que não conseguiram se posicionar melhor na disputa pelo equilíbrio de poder entre os atores, como é o caso dos sindicatos de trabalhadores e os próprios trabalhadores, mesmo sendo em períodos que, em teoria, deveria ter maior abertura para a participação de atores que estavam distantes do processo decisório.

Ainda nas contribuições para o avanço das análises acerca das mudanças institucionais graduais por deslocamento, de Mahoney e Thelen, (2010), está centrada no ponto quando sugerem que esse tipo de mudança ocorre quando “novas instituições são frequentemente introduzidas por atores que eram ‘perdedores’ sob o antigo sistema” (MAHONEY; THELEN 2010, p. 16). Na política de educação profissional brasileira, as mudanças institucionais

ocorreram por deslocamento de maneira abrupta (Capítulos 7 e 8) por atores da elite dominante (PIERSON, 2016) que não eram exatamente perdedores, pelo contrário. Foram mudanças institucionais promovidas pelos detentores de poder, o Estado, influenciados pelos interesses em manter o *status quo* de outros atores do mercado. Por exemplo, nos governos dos militares e de FHC não eram atores perdedores que chegaram ao poder, pelo contrário. Já no primeiro governo de Lula, pode-se concluir que foram “perdedores” que chegaram ao poder e houve uma mudança de equilíbrio de forças e ocasionou uma mudança institucional abrupta, como meio de reinstitucionalizar (PETERS, 2019) a política de educação profissional que havia sido atacada em contextos anteriores.

9.7 Instituições e política de educação profissional

A teoria neoinstitucional possui ampla diversidade de abordagens. Entretanto, nos estudos acerca da política de educação profissional há uma característica subjacente comum às variações institucionalistas, que é olhar para o contexto socioeconômico mais amplo, para tentar explicar como o subsistema de educação profissional foi estruturado ao longo do tempo (THELEN, 2004; MAGALHÃES, 2020).

Desse modo, a abordagem neoinstitucionalista no campo de investigação da ciência política, sob a análise de política da educação profissional, está voltada em compreender o papel das instituições no processo de formação profissional e a ação coletiva do ponto de vista das disputas políticas entre os atores quanto à inserção e exclusão no processo político de formulação das normas, regras e narrativas (THELEN, 2004; CULPEPPER; THELEN, 2008; STREECK, 2009; CONRAN; THELEN, 2016; CULPEPPER, 2016).

O neoinstitucionalismo histórico de segunda geração, utilizado nesta investigação, proporciona maior plasticidade (HALL, 2016) quanto ao entendimento das mudanças institucionais. Para isso, tem-se desenvolvido aspectos da mudança incremental (ou gradual) e transformadora (STREECK; THELEN, 2005) das instituições da educação profissional, sob os aspectos da economia política acerca das interações entre os atores e relações industriais (HALL; SOSKICE, 2001). Dessa forma, Streeck (2009) salienta que as instituições do capitalismo avançado são foco de conflito permanente entre trabalho e capital. Streeck retorna a ideia do capitalismo como dominado por crises e conflitos ao invés das ideias do passado do institucionalismo histórico de que a institucionalização dos

conflitos permitia a política de baixa tensão. Portanto, a mudança e o conflito são as palavras que movimentaram as análises de pesquisas que envolvem a política de educação profissional.

Por conseguinte, compreender e explicar as instituições de educação profissional no âmbito da ciência política, objetiva evidenciar as interações entre o binômio trabalho e capital e os conflitos estabelecidos entre os diversos atores. É importante salientar que por trás da institucionalização da política de educação profissional, está o desafio de abordá-la como um bem comum público necessário para o desenvolvimento socioeconômico das nações (STREECK, 1992). Assim, as instituições podem conectar o subsistema de educação profissional a outros sistemas sociais e econômicos, como: indústrias, escolas e ensino superior e bem-estar social, e os sindicatos desempenham importante papel de poder em vários outros subsistemas (STREECK, 1992 e 2005).

Desse modo, a formação profissional para o trabalho flexível e com qualificação alta pode desenvolver em instituições de educação profissional (STREECK, 1992). As instituições podem também fornecer “capacidades para a troca de informações, monitoramento e sanção de deserções relevantes para o comportamento cooperativo entre empresas e outros atores” (HALL; SOSKICE, 2001, p. 10-11). Entretanto, essas características são para países de economia avançada, e o caso brasileiro pouco apontou para formação altamente qualificada e cooperação entre os arranjos institucionais.

As características identificadas no caso da política de educação profissional brasileira podem ser consequência de pontos de veto ocorridos ao longo do tempo nas políticas públicas. Pontos de veto podem ser entendidas como áreas de vulnerabilidade institucional no processo político (THELEN; STEINMO, 1992), no qual mobilização de poder e interesses têm a oportunidade dos atores melhores posicionados em fazer valer suas vantagens (PIERSON, 2016). Dessa maneira, os atores influenciam o processo e os resultados das normas e regras (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os tipos particulares de mecanismos causais de mudança institucional gradual (MAHONEY; THELEN, 2010) endógena que foram evidenciadas nas análises dos contextos foram o *deslocamento* e a *camada*. A mudança desencadeada pelo mecanismo causal de *camada* ocorreu por meio da inserção de novas regras adicionadas às antigas, o que mudou o alcance das regras originais. Além disso, não houve mudanças institucionais profundas nas regras, apenas as Escolas Técnicas Federais conquistaram a possibilidade de também atuar em cursos de aprendizagem, e isso, significou uma adequação à Lei Orgânica da Educação Industrial e maior adaptação de mudanças na educação profissional.

Os mecanismos causais encontrados nas análises dos contextos lançam uma luz diferente sobre dois aspectos. O primeiro, a mudança institucional sob a *camada* acerca da reforma da Lei Orgânica da Educação Industrial no Brasil teve como causa a baixa adaptação das instituições e isso pode ter gerado outros tipos de insumos políticos que, ao longo do tempo, é poderoso suficiente para desencadear mudanças graduais sutis (MAHONEY; THELEN, 2010). Além disso, a maior participação de partidos políticos no governo gerou maior possibilidade de veto e pouca discricionariedade aos atores.

O conceito do mecanismo causal do *deslocamento* ocorre quando os atores subordinados em relação às instituições dominantes conseguem mudar a relação de forças (STREECK; THELEN 2005, p. 31). E isso, pode resultar em mudança institucional endógena conduzida por atores que eram “perdedores” e que conseguiram um reequilíbrio de forças ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010). No caso analisado da política pública de educação profissional, na maioria das vezes que foi evidenciado o mecanismo causal do deslocamento, os atores eram “vencedores” e não os “perdedores”. O que é um aspecto diferente do indicado no *framework* de mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010). Assim, a localização de oportunidades de veto ao longo do processo político da educação profissional está bastante situado no poder executivo, e uma explicação para isso pode ser o fato da competência exclusiva do Estado em legislar sobre o sistema de educação.

As instituições de relações industriais que deveriam ser o *locus* de negociação coletiva conduziram para um sistema de *lock-in* (PIERSON, 2004). A maneira como elas foram politicamente formuladas nos vários contextos, constituiu uma apropriação que permite poucas – ou nenhuma – reconfigurações institucionais causadas por meio da pressão de atores, como os sindicatos de trabalhadores. Da mesma forma, as instituições de educação profissional são consideradas centrais quanto às restrições benéficas sugeridas por Streeck (1992, 2005), bem como para se compreender variedade de capitalismo (HALL; SOSKICE, 2001). No caso do Brasil, essas instituições tem pouca centralidade entre os vários arranjos institucionais e possui baixo poder de veto.

9.8 Fragilidades da pesquisa e sugestões para futuros estudos

A segunda dimensão do poder (BACHRACH; BARATZ, 1962) – bidimensional – utilizada nesta tese, ajudou no entendimento do conflito político temporal. Isso, possibilitou

compreender e explicar as causas dos efeitos, por meio da assimetria do poder entre os atores (GOERTZ; MAHONEY, 2012), baseados nos grupos de conflitos e no processo temporal da educação profissional (PIERSON, 2016)), que são pontos centrais no institucionalismo histórico e na ciência política. No entanto, identificou-se uma fragilidade na pesquisa quanto à caracterização das questões ideológicas, que permearam os conflitos na educação profissional.

Assim, como sugestão de pesquisas futuras, cabe a utilização dos fundamentos teóricos da “terceira dimensão do poder” (LUKES, 2005). Esta dimensão sugerida por Lukes é de natureza ideológica, podendo ajudar na compreensão e explicação do poder que se manifesta na sociedade de maneira mais profunda e oculta. O poder, nesta dimensão, funciona sob várias formas, tanto pode estar encoberto da percepção daqueles a ele subjugados, mas também pode estar obscuro para os seus detentores. Pesquisas com o foco nesta terceira dimensão vão além da percepção do poder como conflitos de interesses, que muitas vezes estão determinados nas agendas governamentais de tais conflitos, mais afeto à segunda dimensão. A terceira dimensão possibilita o entendimento dos efeitos da ideologia, mesmo quando não existe conflito, mas pode haver dependência, aliança ou cumplicidade entre os atores.

10. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de educação profissional, ou TVET, no sentido mais amplo considerado pela UNESCO/UNEVOC, tem sido caracterizadas por serem um espaço social de disputa altamente fluido e contestado. As análises de políticas têm adotado várias abordagens, entretanto, no campo da ciência política e sociais tem sido tratada pela economia política (HALL; SOSKICE, 2001; THELEN, 2004; SCHNEIDER, 2013) para a compreensão de como os subsistemas de educação profissional se desenvolveram com outros arranjos institucionais.

A perspectiva da VoC juntamente com o conceito de complementaridade (HALL; SOSKICE, 2001) apontou para duas instituições que atuam de maneira diferentemente na política de educação profissional. A dualidade identificada sendo o modelo de educação profissional público e outro privado, tende a aumentar as distâncias entre os vários atores que compõem os interesses na política. Decorre disto, que ambas possuem questões problemáticas quanto à interação capital e trabalho, visto que a provisão direta mantida pelo Estado tem dificuldade de interagir com a indústria. Por outro lado, o fato de o setor produtivo possuir suas próprias escolas de aprendizagem, que são diferentes das escolas públicas que buscam a formação profissional, possibilitou o maior distanciamento entre os atores da educação profissional pública, bem como, a participação dos sindicatos no processo de decisão.

As evidências encontradas neste estudo de caso único - a política de educação profissional no Brasil - apontaram que os tipos ideais da VoC, bem como do Capitalismo Hierárquico (SCHNEIDER, 2009; 2013), pouco ajudam a explicar a política o caso da educação profissional brasileira. Além disso, a partir dos achados conclui-se que existe maior tendência de não complementaridade entre os arranjos institucionais, visto que sobressaiu nos dados consultados falta de colaboração e cooperação, principalmente, por parte dos atores industriais que formou coalizão com o Estado. O efeito disso, pode ser que as demandas dos setores produtivos para a capacitação de trabalhadores não serem atendidos pelo setor público, mas, também, a manutenção de baixa qualificação das escolas privadas de educação profissional, ao longo do tempo.

Essas evidências mostraram que grande parte dos cursos de aprendizagem de educação profissional no Brasil são mantidos pelas escolas Sistema S, considerado paraestatal, por ser financiado em parte por repasses governamentais e outra parte pelos empresários. Assim, os atores empregadores conseguiram exercer seu poder de veto nas instituições de educação profissional, o que trouxe como resultado a possibilidade de deixar de ter que gerir processos

de cooperação e de colaboração com os outros atores, inclusive com o Estado. E, esse efeito pode ter relação com o “poder institucional empresarial” (BUSEMEYER; THELEN, 2020) concedido ao setor produtivo brasileiro na década de 1930 e 1940, o que pode ter influenciado para uma não complementaridade ao longo tempo.

Desse cenário, tem-se algumas conclusões possíveis. A *primeira conclusão* tem relação com o poder institucional empresarial (BUSEMEYER; THELEN, 2020) dado aos industriais na década de 1940, o que lhes proporcionou uma ampla autonomia para gerir parte da educação profissional, com os cursos de aprendizagem.

Nesse aspecto, abre-se uma lacuna no campo de investigação da ciência política em estudos que envolvem a institucionalização da política de educação profissional no Brasil. Thelen (2009) ensina que os arranjos institucionais incorporam e institucionalizam objetivos diferentes, muitas vezes conflitantes, que podem alcançar o equilíbrio de diferentes maneiras ao longo do tempo.

No campo da ciência política, o interesse está no impacto da educação profissional quanto à inclusão ou exclusão social, com foco em compreender os fundamentos políticos e institucionais da economia nacional, sistemas político-econômicos associados a resultados políticos e distributivos divergentes (IVERSEN; SOSKICE, 2001; HALL; SOSKICE, 2001; CULPEPPER; THELEN, 2008). Desse modo, parece que existe um vácuo acerca da compreensão quanto à institucionalização dos dois subsistemas e seus objetivos sociais, econômicos e político ao longo do tempo. Conforme já destacado, as instituições pouco privilegiaram as interações ou complementaridade entre os diversos atores e suas coalizões (HALL; SOSKICE, 2001).

Sob o olhar dos economistas, estão mais interessados nos efeitos de eficiência de diferentes sistemas de formação profissional. Mesmo assim, o setor produtivo, em tese, precisa pouco buscar a eficiência do arranjo institucional de educação profissional público, visto que possuem suas próprias escolas. Assim, a lacuna apontada tem relação com os ensinamentos de Thelen (2009) acerca dos conflitos que as instituições podem gerar ao longo do tempo. Mas, torna-se bastante difícil de ser estudadas visto a dualidade do subsistema que, muitas vezes, tem objetivos completamente divergentes e os atores pouco interagem.

A *segunda conclusão* também tem relação com a dualidade dos subsistemas. Criou-se um subsistema público e o outro privado, o primeiro com atuação na educação geral e específica de maneira integrada e o segundo com os cursos de aprendizagem voltados para a educação específica e considerados de baixa qualidade (CUNHA, 2005c; SCHNEIDER, 2009 e 2013;

MAGALHÃES, 2020). Essa dualidade pode ter criado uma massa de trabalhadores com pouca formação geral.

A compreensão de como as instituições evoluem requer uma abordagem histórica. Os estudos de Thelen (2004) revelou a evolução dos subsistemas de educação profissional alemão, britânico, americano e japonês, como características críticas de diferentes trajetórias de industrialização. Suas análises históricas mostraram o papel determinante do Estado em momentos importantes, como em apoiar o modelo artesanal e a formação da mão de obra de produção na Alemanha, ao mesmo tempo em que busca miná-lo no Reino Unido, nos EUA e no Japão. Thelen (2004) argumentou que existem dois mecanismos causais, principais, presentes nas mudanças institucionais ao longo do tempo, sendo: camadas institucionais e conversão institucional. Em estudos mais recentes Thelen (2014) foi para além das categorias limitadas da VoC, para compreender os caminhos divergentes dos subsistemas de educação profissional, tendo as políticas do mercado de trabalho e estruturas de negociação coletiva de dois países, Alemanha e Dinamarca. Identificou a existência de maior participação e envolvimento de grupos de interesses, como as associações de empregadores e os sindicatos nas políticas de educação profissional e, também, a presença do Estado em intervir por meio do estímulo aos atores sociais. Conclui disto, que a coordenação do empregador e sua participação é necessária, mas não suficiente para coordenar o desenvolvimento da educação profissional.

No caso brasileiro o Estado apoiou instituições que fossem geridas totalmente pelos empregadores. Além disso, permitiu a existência de maior ênfase na educação específica de baixa qualidade, o que pode ter gerado uma massa de trabalhadores limitados em formação geral, para atuar no mundo do trabalho como pessoas críticas e colaborativas com novas formas de pensar.

A terceira conclusão entende-se que a dualidade do subsistema de educação profissional tornou o processo de complementaridade mais difícil – ou a não complementaridade. A questão acerca dos cursos de aprendizagem elaborados pelo subsistema privado, com foco na educação específica, o fato de serem de curta duração e com pouca possibilidade de desenvolvimento da educação geral para os estudantes, pode ter sido um fator preponderante para a pouca interação com a educação profissional pública.

Um dos ensinamentos que se extrai da literatura é que a estrutura e a operação dos mercados de trabalho qualificados podem ser substancialmente influenciados pela interação – ou complementaridade – dos regimes formação profissional com outras instituições políticas econômicas adjacentes. Assim, a educação profissional tende a se desenvolver em paralelo com

outras instituições e organizações importantes do mercado de trabalho, especificamente, associações patronais, sindicatos e instituições de negociação coletiva (CULPEPPER e THELEN, 2008). As interações entre essas arenas institucionais tiveram um profundo efeito sobre os tipos de regimes de produção e educação profissional que se desenvolveram em países de economia avançada. (CULPEPPER e THELEN, 2008).

Em contraste, os alinhamentos políticos no Brasil colocaram a educação profissional brasileira distante dos sindicatos e da educação profissional pública, o que a torna distinta de outros modelos internacionais. A complementaridade entre os arranjos institucionais foi pouco fomentada tanto pelo o Estado quanto pelo setor produtivo. Em resumo, os dados pesquisados aqui sugerem que a presença de conflito entre os atores que tinham interesses na educação profissional era necessária para a sobrevivência de um treinamento baseado nas escolas e indústrias, mas, a ausência de conflito era suficiente para sua descontinuidade, ou desinstitucionalização (OLIVER, 2001).

A *quarta conclusão*, entende-se que quando existe a dominação de um ator no processo de disputa política, de tal maneira que anula o poder de veto do outro, a tendência é que ocorra o fracasso da educação profissional. As abordagens neoinstitucionalistas ensinam que para entender a educação profissional necessita-se, inicialmente, examinar quem a controla. Culpepper e Thelen (2008) explicam que as estruturas institucionais que governam a educação profissional são o resultado de compromissos construídos entre as classes que assumem diferentes formas em diferentes países (CULPEPPER e THELEN, 2008, p. 42). Conforme evidenciado por Thelen (2004) as instituições frequentemente sobrevivem às suas coalizões fundadoras e sua resistência e robustez envolvem uma reconfiguração de sua base de coalizão (THELEN, 2004, p. 33). Assim, argumenta-se que a pouca sustentabilidade dos arranjos institucionais brasileiros, em que há baixo envolvimento sindical, coloca em segundo plano os interesses dos trabalhadores, o que limita a formação de arranjos de poder difuso. Em outras palavras, reprime o poder de veto aos outros possíveis parceiros sociais, o que pode tornar as mudanças ao longo do tempo um processo de *lock-in*.

A *quinta e última conclusão*. O poder dado aos industriais pelo Estado, permitiu que fossem formuladas instituições – ou políticas públicas – as vezes, sem a participação do próprio Estado e a exclusão dos sindicatos de trabalhadores os processos decisórios da educação profissional. Assim, a coalizão bipartite identificada – Estado e industriais – pode ter produzido instituições com características antidemocráticas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso. *In: O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Ed. Mariangela Graciano, São Paulo, 2007.
- ACEMOGLU, Daron; PISCHKE, Jörn-Steffen. Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *Economic Journal*, 1999 - 109: 112–142.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AMABLE, Bruno. Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. *Journal of Institutional Economics*, 2016, 12: 1, 79–103
- AMITRANO, Claudio Roberto. **Capitalismo, instituições e desenvolvimento**: uma nota sobre a abordagem de “Variedades de Capitalismo”. Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs). 2011.
- AMORIM, Mário Lopes. **A Escola Técnica de Curitiba à Escola Técnica do Paraná: projeto de formação de uma aristocracia do trabalho (1942-1963)**. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, USP, 2004.
- AMORIM, Mário Lopes. O surgimento da comissão brasileiro-americana de educação industrial (CBAI). *Revista História da Educação*, v. 11, nº 23, p. 149-171, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3216/321627128007.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022.
- ANDRADE, E.R.; ESTEVES, L.C.G.; OLIVEIRA, E.C.D. **Composição social e percursos escolares dos sujeitos do ProJovem**: novos/velhos desafios para o campo da educação de jovens e adultos. *Aberto Brasília*, v. 22, n. 82, p. 73-89, 2009.
- ARCHER, Margaret S. **Social Origins of Educational Systems**. Ed. Routledge, 2013.
- ASSUMPCÃO-RODRIGUES, Marta Maria. Governança, democracia e política de educação e formação profissional no Brasil: do SENAI ao PRONATEC. *In: Revista Ensino Superior UNICAMP*, 31 de março de 2015. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/governanca-democracia-e-politica-de-educacao-e-formacao-profissional-no-brasil-do-SENAI-ao-pronatec>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- AZEVEDO, Luiz Alberto de. **DE CEFET a IFET. CURSOS SUPERIORES DE TECNOLOGIA NO CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGIC DE SANTA CATARINA**: Gênese de uma nova Institucionalidade? Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
- AZEVEDO, Fernando, *et al.* **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, v. 122, 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Competitiveness: The Business of Growth Economic and Social Progress in Latin America**. 2001.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **American political science review**, v. 56, n° 4, p. 947-952, 1962.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: edições 70, 2016.

BARRADAS, Anésia Maria da Silva. "**Fábrica PIPMO**": uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82. 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. *In: Theories of the policy process*, p. 55-101, 1993.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun^o **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. University of Michigan Press, 2019.

BECKER, Gary S. **Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. 3^a ed. The University of Chicago Press, 1993.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey (orgs.). **Process Tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2^a ed., 2010.

BORDIGNON, Talita Francieli; BATISTA, Eraldo Leme. A hegemonia da burguesia industrial brasileira: o caso do ensino técnico profissional (1930-1950). **Horizontes**, v. 39, n° 1, p. e 021054-e021054, 2021. Disponível em:

<https://novoshorizontes.usf.emnuvens.com.br/horizontes/article/view/1051>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BOSCHI, Renato R. (Org.). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Editora UFMG, 2011.

BRASIL. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 7. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946a. Disponível em:

https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%207.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 16. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946b. Disponível

em:https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%202016.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 23. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946c. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2023.pdf. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, 1965b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Ato Institucional nº 3, de 05 de fevereiro de 1966**. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1966b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966**. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, 1966a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, 1937a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 junº2022.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946d. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. **Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962**. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Brasília, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm494.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. **Decreto nº 53.041, de 28 de novembro de 1963**. Atribui ao Grupo de Trabalho de Expansão do Ensino Industrial os serviços técnicos que vem sendo realizados, pela Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53041-28-novembro-1963-393136-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 ago. 2022

_____. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1997b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. **Decreto nº 2.406, de 27 de novembro de 1997**. Regulamenta a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2406-27-novembro-1997-400709-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 nov. 2021.

_____. **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. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 18 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 5.241, de 22 de agosto de 1927**. Crêa o ensino profissional obrigatório nas escolas primárias subvencionadas ou mantidas pela União, bem como no Collegio Pedro II e estabelecimentos a este equiparados e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5241-22-agosto-1927-563163-publicacaooriginal-87295-pl.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

_____. **Decreto nº 5.727, de 16 de março de 2006**. Aprova alterações no Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, de que trata o Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5727.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

_____. **Decreto nº 6.029, de 26 de julho de 1940.** Aprova o regulamento para a instalação e funcionamento dos cursos profissionais de que cogita o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.238, de 02 de maio de 1939. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-6029-26-julho-1940-324447-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. **Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.** Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 979, de 6 de janeiro de 1903.** Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. Rio de Janeiro, 1903. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro-1903-584238-publicacaooriginal-107004-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 1.637, de 5 de janeiro de 1907.** Crea sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. Rio de Janeiro, 1907. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1637-5-janeiro-1907-582195-publicacaooriginal-104950-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909.** Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Rio de Janeiro, 1909. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 10.009, de 16 de julho de 1942.** Aprova o regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários. Rio de Janeiro, 1942b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10009.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 9.576, de 12 de agosto de 1946.** Modifica disposições do Decreto-Lei nº 4.481, de 16 de julho de 1942. Rio de Janeiro, 1946e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9576-12-agosto-1946-453797-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. **Decreto nº 10.887, de 26 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a matéria do regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Rio de Janeiro, 1942e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10887.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 13.064, de 12 de junho de 1918.** Dá novo regulamento às Escolas de Aprendizes Artífices. Rio de Janeiro, 1918. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13064-12-junho-1918-499074-republicacao-95621-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 19.492, de 12 de dezembro de 1930.** Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19492-16-dezembro-1930-561660-norma-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931.** Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 21.353, de 03 de maio de 1932.** Aprova o regulamento da Inspeção do Ensino Profissional Técnico. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21353-3-maio-1932-515859-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 24.558, de 03 de julho de 1934.** Transforma a Inspeção do Ensino Profissional Técnico em Superintendência do Ensino Industrial, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24558-3-julho-1934-515808-norma-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 31.546, de 06 de outubro de 1952.** Dispõe sobre o conceito de empregado aprendiz. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D31546.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 47.038, de 16 de outubro de 1959.** Aprova o Regulamento do Ensino Industrial. Rio de Janeiro, 1959a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D47038.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963.** Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.** Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0477impresao.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 70.882, de 27 de julho de 1972.** Dispõe sobre o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70882-27-julho-1972-419201-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 77.362, de 1º de abril de 1976.** Dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e dá outras providências. Brasília, 1976a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77362.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 87.795, de 11 de novembro de 1982.** Extingue o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra-PIPMO, e dá outras providências. Brasília, 1982b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87795-11-novembro-1982-437704-norma-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 547, de 18 de abril de 1969.** Autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. Brasília, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0547.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 1.238, de 02 de maio de 1939.** Dispõe sobre a instalação de refeitório e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. Rio de Janeiro, 1939a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 1.402, de 05 de julho de 1939.** Regula a associação em sindicato. Rio de Janeiro, 1939b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1402.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942.** Lei orgânica do ensino industrial. Rio de Janeiro, 1942g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4073.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Rio de Janeiro, 1942c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 4.481, de 16 de julho de 1942.** Dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1942d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4481.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 4.936, de 07 de novembro de 1942.** Amplia o âmbito de ação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1942a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4936.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 5.091, de 15 de dezembro de 1942.** Dispõe sobre o conceito de aprendiz, para os efeitos da legislação do ensino. Rio de Janeiro, 1942f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5091-15-dezembro-1942-415127-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 9.724, de 3 de setembro de 1946.** Aprova o Acordo celebrado entre o Ministério da Educação e Saúde e a Inter-American Educational Foundation Inc., sobre educação industrial vocacional, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1946f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9724-3-setembro-1946-458393-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. **Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005.** Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 6.246, de 05 de fevereiro de 1944.** Modifica o sistema de cobrança da contribuição devida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Rio de Janeiro, 1944. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6246.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 34.330, de 21 de outubro de 1953.** Regulamenta a Lei nº 1.821, de 12 de março de 1953. Rio de Janeiro, 1953b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34330-21-outubro-1953-326101-republicacao-60374-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 52.212, de 2 de julho de 1963.** Altera o Regulamento do Ensino Industrial, aprovado pelo Decreto nº 47.038, de 16 de outubro de 1959 e modificado pelos Decretos ns. 47.258, de 17 de novembro de 1959, 49.304, de 21 de novembro de 1960 e 615, de 20 de fevereiro de 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D52212impresao.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 66.600, de 20 de maio de 1970.** Cria Grupo de Trabalho no Ministério do Ensino Fundamental e do Colegial. Brasília, 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66600-20-maio-1970-408046-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 74.000, de 1º de maio de 1974.** Dispõe sobre a vinculação de entidades e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74000-1-maio-1974-422698-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 75.081, de 12 de dezembro de 1974.** Vincula ao Ministério do Trabalho o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO, aprovado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. Brasília, 1974b. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 77.463, de 20 de abril de 1976.** Regulamenta a Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional e dá outras providências. Brasília, 1976b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77463-20-abril-1976-425880-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Decreto nº 87.310, de 21 de junho de 1982.** Regulamenta a Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, e dá outras providências. Brasília, 1982c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87310.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937.** Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 1937b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 1.076, de 31 de março de 1950.** Assegura aos estudantes que concluírem curso de primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, o direito à matrícula nos cursos clássico e científico e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1076-31-marco-1950-363480-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 1.821, de 12 de março de 1953.** Dispõe sobre o regime de equivalência entre diversos cursos de graus médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores. Rio de Janeiro, 1953a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1821.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959.** Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1959b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3552.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências. Brasília, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978.** Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982.** Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília, 1982a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986.** Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7486-6-junho-1986-368175-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

_____. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18948.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **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. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19649cons.htm. Acesso em: 30 nov. 2022.

_____. **Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000.** Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110097.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005.** Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111129.htm. Acesso em: 30 out. 2022.

_____. **Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005.** Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111184.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.

_____. **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. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. **PROEP 2007: Relatório de Progresso Semestral.** Brasília, 2007c. Disponível em ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/proep/relatorio_semestral_progresso_proep_2007.pdf. Acesso em 05 jun. 2022.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa Nacional de Qualificação - PNQ: 2003-2007.** Brasília: MTE, SPPE, 2003.

_____. **Parecer da Comissão de Educação e Cultura.** [S.l.]: Câmara dos Deputados, 1949.

_____. **Passado vestido de futuro.** Brasília: IFB, 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1) 1997. 58 p.

BUCHANAN John, SCHOFIELD Kaye, BRIGGS Chris, CONSIDINE Gillian, HAGER Paul, HAWKE Geof, KITAY Jim, MEAGHER Gabrielle, MACINTYRE John, MOUNIER Alain and RYAN Shaun. **Beyond flexibility: skills and work in the future.** NSW Board of Vocational Education and Training, 2001.

BUFFA, Ester. **Ideologias em conflito: escola pública e escola privada.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

BUSEMEYER, Marius R; TRAMPUSCH, Christine. The comparative political economy of collective skill formation^o *In*: BUSEMEYER, Marius R and TRAMPUSCH, Christine (Orgs.). **The political economy of collective skill formation^o** Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-38.

BUSEMEYER, Marius R. **Skills and inequality: Partisan Politics and the political economy of education reforms in western welfare states.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BUSEMEYER, Marius R. and THELEN, Kathleen. Institutional Sources Of Business Power. **World Politics** 72, no. 3 - July 2020, 448–80. doi: 10.1017/S004388712000009X.

CAMPOS, Isis de Freitas. **Cultura geral e práticas educativas para o ensino industrial no Boletim da CBAI (1947-1961).** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Natal, RN, 2022, 153p.

CARVALHO, Marcelo A. M. de. **Nilo Peçanha e o sistema federal de escolas de aprendizes artífices (1909 a 1930)**. 2017. Tese (História Econômica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARNEY, Richard W. **Varieties of hierarchical capitalism: family and state market economies in East Asia**. *The Pacific Review*, v. 29, nº 2, p. 137-163, 2016.

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos: o PLANFOR como disseminador de novos “conceitos” em Educação**. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

CASTIONI, Remi. **Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC**. *Sociais e Humanas*, Santa Maria, RS, v. 26, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2013.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/237053712_PLANOS_PROJETOS_E_PROGRAMAS_DE_EDUCACAO_PROFISSIONAL_AGORA_E_A_VEZ_DO_PRONATEC. Acesso em: 30 set. 2022.

CASTIONI, Remi; MAGALHÃES, Guilherme Lins de. O Binômio oficina-escola na “Era” Vargas: a disputa de duas concepções. **Revista Labor, Fortaleza**, v. 1, nº 25, p. 367-389, 30 abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.29148/labor.v1i25.60234>. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/60234>. Acesso em: 25 out. 2022.

CASTRO, Claudio Moura. Educação técnica: a crônica de um casamento turbulento. *In*: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 153-180, 2005.

CARDOSO, Adalberto. Estado Novo e corporativismo. **Locus: revista de história**, v.13, n.2, 2007.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ**. O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil: Pressupostos e Ações Governamentais. Cascavel, EdUnioeste, p. 187-226, 2007.

CHAUI, Marilena. Cultura e democracia. **Crítica y Emancipación**, (1): 53-76, junio 2008.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, nº 4, p. 823-830, 2011.

COLISTETE, Renato. **Labour Relations and Industrial Performance in Brazil: greater São Paulo, 1945-60**. New York. Palgrave, 2001.

COLOMBO, Irineu Mario. Escola de Aprendizes Artífices ou Escola de Aprendizes e Artífices? **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.71886>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/zXWJRxQDDnRGSDjhGzGr3FR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2022.

CONRAN, James; THELEN, Ketheleen^o Institutional Change. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CROUCH, Colin. **Skill Formation Systems**. The Oxford Handbook of Work and Organization Edited by Stephen Ackroyd, Rosemary Batt, Paul Thompson, and Pamela S. Tolbert Print Publication Date: May 2006.

_____. **Industrial relations and European state traditions**. Clarendon Press, 1993.

CROUCH, Colin; FINEGOLD, David; SAKO, Mari. **Are skills the answer?** The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford, New York: Oxford University Press, 1999.

CULPEPPER, Pepper David. **Creating cooperation: how states develop human capital in Europe**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

_____; FINEGOLD, David (Ed.). **The German skills machine: Sustaining comparative advantage in a global economy**. Berghahn Books, 1999.

_____. Capitalism, institutions, and power in the study of business. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CULPEPPER, Pepper David; THELEN, Kathleen. Institutions and collective actors in the provision of training: historical and cross-national comparisons. *In*: MAYER, Karl Ulrich; SOLGA, Heike (Orgs.). **Skill formation: interdisciplinary and cross-national perspectives**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008, p. 21-49.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

CUNHA, André Moreira. O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o “retorno” da Política Industrial. *In*: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Profissional: o grande fracasso da ditadura. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, nº 154, p. 912-933, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n154/1980-5314-cp-44-154-00912.pdf>. Acesso em: 21 março 2021.

_____. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: FLACSO, Ed. UNESP; Brasília/DF: FLACSO, 2005a.

_____. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: FLACSO, Ed. UNESP; Brasília/DF: FLACSO, 2005b.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. São Paulo, Brasília: Ed. UNESP, FLACSO, 2005c.

_____. **Ensino médio: atalho para o passado**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 139, p.373-384, abr.-jun^o, 2017.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Zahar, 1986.

DAHL, Robert A. **Who governs? Democracy and power in an American city**. Yale University Press, 1961.

D'AVILA, Carolina Machado. **A implementação do Proeja no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo**. Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2015.

DELUIZ, Neise. **Projovem trabalhador: avanço ou continuidade nas políticas de qualificação profissional?** SENAC: Educ. Prof., Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/232/215>. Acesso em: 20 out. 2022.

DENARDI, Cláudia Bevilacqua. **Ensino superior e o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (1960-1975)**. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas/SP, 2014.

DJELIC, Marie-Laure. Institutional perspectives — Working towards coherence or irreconcilable diversity? *In*: MORGAN, Glenn; CAMPBELL, John L.; CROUCH, Colin; PEDERSEN, Ove Kaj and WHITLEY, Richard. **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**, 2010, p. 15-41.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. O corporativismo na construção do espaço público. *In*: BOSCHI, Renato (Org.). **Corporativismo e Desigualdade: A construção do espaço público no Brasil**. IUPERJ, 1991.

_____. Depois do Neoliberalismo: discutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. *In*: BOSCHI, R. (org.) **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

_____. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930 – 1945**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Editora Forense-Universitária, Rio de Janeiro, 1978.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. *In*: **DICIONÁRIO da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/edupro.html> Acesso em: jan. 2022.

EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA. *In*: **DICIONÁRIO da Educação Profissional em Saúde**, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. Disponível: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/edutech.html> Acesso em: 30 jan. 2022.

EVANS, Peter. Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State. *In*: **The Oxford Handbook of Transformations of the State** – Chapter 37, 2013.

FALCÃO, Luciane Quintanilha; CUNHA, Luiz Antônio. Ideologia, política e educação: a CBAI (1946/1962). **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, nº 7, p. 149-176, 2009. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1579>. Acesso em: 20 ago. 2022.

FALETTI, T. G.; LYNCH, J. F. Context and causal mechanisms: Varieties of disaggregation. **Comparative Political Studies**, v. 42, nº 9, p. 1143-1166, 2009.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the state. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**. 3ª edição, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2001.

FILICE, Renísia Cristina Garcia. **Raça e classe na gestão da educação básica brasileira**. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, 2010, 342p.

FILHO, Sérgio Paulo A. **Benjamin Constant entre o Poder do Sabre e o Saber da Pena: um intelectual e sua ação institucional no Governo Provisório Republicano**. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

FINEGOLD, David; SOSKICE, David. The Failure of training in Britain: analysis and prescription. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 4, nº 3, p. 21-53, 1988.

FIORITOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. 1.

FONSECA, Celso Suckow da. **História do ensino industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: SENAI, Departamento Nacional, Divisão de Pesquisas, Estudos e Avaliação, 1986.

FOUCAULT, Michel. Os corpos dóceis. In: FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 125-152.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (coords). **Caminhos para a redefinição da política pública para a educação tecnológica e o sistema nacional de formação profissional continuada** – Proposições. Niterói, 17 de dezembro de 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Ensino médio integrado em sua relação com a educação profissional: explicitando discordâncias, aproximações e sugestões**. Rio de Janeiro, 09 de março de 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio.; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, v. 26, p. 1087-1113, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Contexto da problemática do objeto da pesquisa, objetivos, categorias de análise e procedimentos metodológicos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018, p. 41-62.

FUCHS, Rodolfo. O ensino profissional na Alemanha. **V Congresso Internacional de Ensino Profissional**, 1938a. Disponível em: http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq_gc_g&pagfis=31779. Acesso em: 26 jul. 2023.

FUCHS, Rodolfo. Os defeitos do ensino profissional brasileiro. **V Congresso Internacional de Ensino Profissional**, 1938b. Disponível em: http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq_gc_g&pagfis=10973. Acesso em: 26 jul. 2023.

GAMA, Ruy. História da Técnica no Brasil Colonial. In: VARGAS, M. (Org.) **História da técnica e tecnologia no Brasil**. Campinas/SP: Ed. Universidade Estadual de Campinas, 1944, p. 49 – 66.

GATTI, Giseli Cristina do Vale; FILHO, Geraldo INÁCIO. Geraldo Bastos Filho e a crítica do ensino secundário brasileiro na segunda metade do século XX. **Revista HISTEDBR**, *online*, v. 12, n. 46, p. 119-129, 2012.

GEORGE, Alexander L. and BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, John The case study: what it is and what it does. *In*: Gooding, Robert (org.). **The Oxford Handbook of Political Science**, Oxford: Oxford Univ. Press, 2011, p. 1133-1165.

GERRING, John. Qualitative Methods. **Annual Review of Political Science**, 2017, p.15-36.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Tradução: Caesar Souza. Petrópolis/RJ: Vozes, 2019.

GIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. Tradução - Raul Fiker. Editora UNESP, 1991.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton University Press, 2012.

GÓES, Joaquim Faria; NETTO, Carolina Alice Coutinho. **Cursos Superiores de duração reduzida**. Versão preliminar de relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, FGV/IRH, MEC/INEP, v. 1, 1976.

GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

GOMES, Carlos Antônio. **Tendências da educação e formação profissional do Hemisfério Norte**. Brasília: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Nacional, 2008.

GUILE, David and UNWIN, Lorna. VET, Expertise, and Work: Situating the Challenge for the Twenty-First Century. *In*: **The Wiley Handbook of Vocational Education and Training**. USA: John Wiley & Sons, Inc., 2019, 605 p.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state. **Politics & Society**, v. 30, nº 2, p. 277-325, jun 2002.

- HALL, Richard; LANSBURY, Russell D. Skills in Australia: Towards Workforce Development and Sustainable Skill Ecosystems. **Journal of Industrial Relations**, 2006. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=a1dcb75e2ca54d406a1fc29db22cd86974f7602f>. Acesso em: 25 mai. 2022.
- HALL, Peter A. Politics as a Process Structured in Space and Time. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. *In*: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Orgs.). **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-69.
- HALL, Peter; THELEN, Kathleen Institutional change in varieties of capitalism. **Socio-Economic Review**, v. 7, nº 1, p. 7-34, jan. 2008.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 193-223, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 14. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. An asset theory of social policy preferences. **American political science review**, v. 95, n. 4, p. 875-893, 2001.
- JAKOBI, Anja P.; MARTENS, Kerstin; WOLF, Klaus Dieter. **Education in Political Science: Discovering a neglected field**. Edited by Thomas Poguntke. 2010.
- KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da pesquisa em Ciência Política**. Tradução: Lorena G. Barberia, Patrick Silva, Gilmar Masiero. São Paulo/SP: Blucher, 2015.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton university press, 1994.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Glenview, Longman, updated second edition, 2011.
- KUENZER, Acácia. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo, Cortez, 4ª edição, 2007.
- KYVIK, Svein. Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe. **Higher Education in Europe**, Vol. XXIX, No. 3, October 2004.
- KYVIK, Svein; LEPORI, Benedetto. **Research in higher education institutions outside the university sector**. Springer Netherlands, 2010.
- LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy. **Institutions and institutional work**. The Sage handbook of organization studies, p. 215-254, 2006.
- LINDBLOM, Charles E. Muddling through I: a ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento:**

bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 161 -180.

LUKES, Steven. Power: a radical view. **Contemporary sociological theory**, v. 266, n. 3, p. 1-22, 2005.

MAGALHÃES, Guilherme Lins. **Relações entre Estado e empresariado no sistema de formação profissional:** uma visão comparada entre Brasil e Alemanha. 2020. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, UnB, Brasília, 2020.

MAGALHÃES, Guilherme Lins de; CASTIONI, Remi. Educação Profissional no Brasil—expansão para quem? **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, nº 105, p. 732-754, out./dez. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v27n105/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701647.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change:** ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANACORDA, Mario A. **História da Educação: da antiguidade aos nossos dias.** Tradução Gaetano Lo Monaco. São Paulo: Cortez, 1989.

MANFREDI, Silvia Maria. **Formação Sindical no Brasil: história de uma prática cultural.** São Paulo, Escrituras Editora, 1996, 212 p.

_____. **Educação profissional no Brasil:** atores e cenários ao longo da história. Jundiaí, Paco Editorial, 2016.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Da LDB 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais. **Revista E-curriculum**, v. 12, nº 3, p. 1480-1511, 2014. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/curriculum/article/view/21665>. Acesso em: 10 mai. 2022.

MEC (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA). **Cursos Superiores de Tecnologia.** Departamento de Assuntos Universitários, 19744.

MÉNARD, C. On clusters, hybrids, and other strange forms: the case of the French poultry industry. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 152, n. 1, 1996.

MILLS, Wright. **A elite do poder.** 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Du Pin. **Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq.** Serv. Público Brasília 68 (2) 389-416 abr/jun 2017.

MIRANDA, Luciana de Oliveira; CALMON, Paulo Carlos Du Pin Institutional Change Through Institutionalization: Combining Different Approaches. *In:* Bakir, C., Jarvis, D. (eds) **Institutional Entrepreneurship and Policy Change.** Studies in the Political Economy of Public Policy. Palgrave Macmillan, 2018, p. 63-84.

MOLL, Jaqueline. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo:** desafios, tensões e possibilidades. Artmed Editora, 2009.

MORAES, Reginaldo C., SILVA, Maitá de Paula e CASTRO, Luiza Carnicero. **Modelos Internacionais de Educação Superior: Estados Unidos, França e Alemanha.** São Paulo, Editora Unesp, 2017.

MORAES, Gustavo Henrique. **Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade - A formação da Identidade dos Institutos Federais.** Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2016.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. **As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

MORGAN, Glenn; CAMPBELL, John L. ; CROUCH, Colin; PEDERSEN, Ove Kaj and WHITLEY, Richard. **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis.** 2010.

MOTA, Luzia Matos. **A pesquisa na Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica: uma Análise da Política Pública.** Tese (Doutorado), doutorado em Difusão do Conhecimento, Salvador: UFBA, 2013.

NAGAMINI, Marilda. Engenharia e Técnicas de construções ferroviárias e portuárias no império. In: VARGAS, M. (Org.) **História da técnica e tecnologia no Brasil.** Ed. Universidade Estadual de Campinas, 1944, p. 131 – 162.

NASCIMENTO, Maria I. M. e NASCIEMNTO, Manoel N. M. Os Congressos Agrícolas do Rio De Janeiro e de Pernambuco e a educação (1878). **Revista HISTEDBR, online,** Campinas, nº 52, p. 54-74, 2013.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** Trad. de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Marco Antônio de. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC.** Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2002.

OLIVER, Christine. The antecedents of deinstitutionalization. **Organization studies**, v. 13, nº 4, p. 563-588, 1992.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. Short-Cycle Higher Education. A Search for Identity. 1973.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD.

Education at a Glance 2020. [S.l.]: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en Acesso em: 30 set. 2022.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** – Natal : IFRN, 2010.

PACHECO, Eliezer. **Fundamentos político-pedagógicos dos institutos federais: diretrizes para uma educação profissional e tecnológica transformadora.** Natal, Editora IFRN, 2015.

PELLANDA, Nize. **Ideologia, educação e repressão no Brasil pós-64**. Mercado Aberto, 1986.

PETERS, B. Guy. Institutionalization and deinstitutionalization: Their role in institutional theory. *In*: PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: The new institutionalism**. Edward Elgar Publishing, 2019, p. 218-233.

PERALTA, D. A.; DIAS, A. L. B. E; GONÇALVES, H. J. L. Educação Profissional nos **EUA: traços históricos, legais e curriculares**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 43, nº 3, p. 969-987, jul./set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623666866>.

PEREIRA, L. A. C. **A Rede Federal de Educação Tecnológica e o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado). Campos dos Goytacazes: Universidade Cândido Mendes, 2003.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 94, nº 2, p. 251-267, jun. 2000.

_____. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2004.

_____. Power and path dependence. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen(Eds.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 123-147

_____. Power in Historical Institutionalism. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Tradução: Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

QUELUZ, Gilson Leandro. Método Intuitivo e o Serviço de Remodelação do Ensino Técnico Profissional. **Revista Educação & Tecnologia**, Curitiba, v. 3, p. 96-114, 1998.

RELATÓRIO DE GESTÃO – **Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo**. Exercício de 2007. São Paulo, 2007. 102 páginas.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas/SP, Autores Associados, 2000.

ROCCO, Philip; THURSTON, Chloe. From metaphors to measures: observable indicators of gradual institutional change. **Journal of Public Policy**, v. 34, nº 1, p. 35-62, 2014.

ROCHA, Marisa Brandão. **Metamorfose dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: política de acesso ao ensino superior em um estado burguês**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2009.

RODRIGUES, Marta. M. Assumpção. Skill formation, governance, and democracy in Brazil: the state of the art of a public policy. **International Journal of Education and Research**, v. 1, nº 2, 2013.

RUY, Carolina M. e GOMES, Val. **86 anos de Lutas e Conquistas: A história do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo (Mogi)**. 2019. Disponível em: <https://metalurgicos.org.br/wp-content/uploads/LINHA-DO-TEMPO-janeiro-2019.pdf> . Acesso em: 11 mar. 2022.

SANJURJO, Diego. Taking the multiple streams framework for a walk in Latin America. **Policy Sciences**, v. 53, nº 1, p. 205-221, 2020.

SANT'ANA, Andréa Márcia. **Educação, Estado e poder: o ensino médio em debate na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1962-1972)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: LDB, limite, trajetória e perspectivas**. 8a. ed. São Paulo: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação: LDB: trajetória, limites e perspectivas**. Autores associados, 2019.

_____. O Choque Teórico da Politecnicia. Trabalho, Educação e Saúde – **Revista da EPSJV/FIOCRUZ**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, nº 1, p. 131-152, 2003.

_____. **O Congresso Nacional e a educação brasileira: significado político da ação do Congresso Nacional no processo de elaboração das leis n. 4024/61, 5540/68 e 5692/71**. 1986. Tese de Doutorado. [sn]. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/51645>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SARTORI, Giovanni. Politics, ideology, and belief systems. **American Political Science Review**, v. 63, nº 2, p. 398-411, 1969.

SCHMITTER, Philippe C. **Reflexões sobre o conceito de política**. Cadernos da UnB, 1965 s/d. pp. 31-39.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**. 2009, p. 553-575.

_____. **Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development**. Cambridge University Press. 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross; SOSKICE, David. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. **Economy and Society**, 2009, 38:1, 17-52, DOI: 10.1080/03085140802560496

SCHULTZ, Theodore. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. 2. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de Moura. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, nº 80, p. 563-623, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a10v21n80.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

SCHWARTZMAN, Simonº **Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos.** São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança institucional, discurso e instituições:** políticas públicas de igualdade racial do governo federal de 2000 a 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública). Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Jesué Graciliano da; SILVA, Marcelo Carlos da; Santos, Consuelo Aparecida Sielski. **Transformação do CEFET-SC em IFSC: concepções, conquistas e desafios.** Florianópolis, Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). 2013, *e-book*. Disponível em: <https://transformacaodocefetscemifsc.wordpress.com/sobre/>. Acesso em: 30 jun. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Motta, L. T. Ed. Companhia das Letras. 2018.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo Branco (1930-1964).** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1982.

SOARES, Manoel de Jesus Araújo. As Escolas de Aprendizes Artífices e suas fontes inspiradoras. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, v. 5, nº 4, p. 69-77, dez. 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fe/article/download/60571/58817>. Acesso em: 26 mar. 2021.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge University Press, 1992.

STREECK, Wolfgang. Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. *In: The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan*, edited by W. Streeck and K. Yamamura. Ithaca, NY: Cornell University Press. 2001.

_____. Public power beyond the nation-state. **States against Markets: The Limits of Globalization**, London: Routledge, p. 299-315, 1996.

_____. **Skills and Politics: General and Specific.** Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne February, Discussion Paper 11/2011.

_____. **Institutions in history: Bringing capitalism back in.** (MPIfG Discussion Paper, 09/8). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. 2009.

_____. Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. *In: W. Streeck, & K. Yamamura (Eds.), The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison* (pp. 1-38). Ithaca: Cornell University Press. 2001.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies.** New York: Oxford University Press, 2005.

STEVENS, Margaret. **Human Capital Theory and UK Vocational Training Policy.** Oxford Review of Economic Policy, 1999 - 15 (1): 16-32.

TAMBERLINI, Ângela Rabello Maciel de Barros. **Os ginásios vocacionais: a dimensão política de um projeto pedagógico transformador.** Mestrado (Dissertação), Faculdade de Educação, USP, 1998.

_____. **Comunitarismo e educação: Implicações e limites.** Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, USP, 2003.

TAYLOR, James S. et al. (Ed.). **Non-university higher education in Europe.** Springer Science & Business Media, 2008.

THELEN, Kathleen. Institutions and collective actors in the provision of training: historical and cross-national comparisons. *In*: MAYER, KarlUlrich; SOLGA, Heike (Orgs.). **Skill formation: interdisciplinary and cross-national perspectives.** Cambridge; New York:Cambridge University Press, 2008 p. 21-49.

_____. **Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany.** Cornell University Press, 1991.

_____. **Institutions and social change: The evolution of vocational training in Germany.** 2003. Disponível em: file:///C:/Users/computador01/Downloads/THELEN%20-%202003%20-%20Institutions%20and%20social%20change.pdf. Acesso em: 23 jul. 20

_____. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. *In*: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis in the social sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.

_____. **How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

_____. Institutional change in advanced political economies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 47, n° 3, p. 471-498, 2009.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-historical analysis in contemporary political science. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in comparative-historical analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 3-36.

THELEN, Kathleen. Beyond comparative statics: Historical institutional approaches to stability and change in the political economy of labor. *In*: MORGAN, Glenn; CAMPBELL, John L.; CROUCH, Colin; PEDERSEN, Ove Kaj and WHITLEY, Richard. **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**, 2010, p. 42-62.

TILLY, Charles. Observations of social processes and their formal representations. **Sociological theory**, v. 22, n° 4, p. 595-602, 2004.

TRAMPUSCH, Christine. Collective skill formation: a historical analysis of the least-likely case New Zealand. **Journal of Vocational Education & Training**, v. 66, n° 2, p. 135-155, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13636820.2014.894934>. Acesso em: 25 out. 2022.

TRAMPUSCH, Christine; PALIER, Bruno. Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. **New political economy**, v. 21, n° 5, p. 437-454, 2016.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. *In*: **OCDE**, Second Edition.

Routledge, 2019. p. 155-187.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Editora FGV, 2014.

UNESCO-UNEVOC. **Recommendation concerning**: Technical and Vocation Education and Training (TVET). Unesco: Paris, 2015. Disponível em: <https://unevoc.unesco.org/home/TVETipedia+Glossary/show=term/term=Technical+and+vocational+education+and+training#start>. Acesso em: 15 jul. 2023.

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **UTFPR**: uma história de 100 anos. José Carlos Corrêa Leite (org). 1ª ed. Curitiba, Ed. UTFPR, 2010.

VIEIRA, Diego Mota; CÂMARA, Leonor Moreira; GOMES, Ricardo Corrêa. Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 531-550, 2014.

VIEIRA, Haroldo dos Santos. **Programa de expansão da educação profissional no Brasil com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (PROEP/BID)**: retrospectiva e perspectivas da educação profissional no Brasil. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2012.

WEINSTEIN, Barbara. **(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)**. São Paulo: Cortez, CDAPH-IFAN - Universidade São Francisco, 2000.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**, 2 ed., Boulder, CO: Westview Press, p. 69–92, 2007.

YANNOULAS, Silvia C. (Org.). **Atuais tendências na educação profissional**. Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - Sede Acadêmica Brasil. Brasília, 2000. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/337.pdf> . Acesso em: 30 nov. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

1909 – Criação das “Escolas de Aprendizes Artífices”, gênese dos atuais Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O então presidente da república Nilo Peçanha assina o Decreto nº 7.566 em 23 de setembro, em 1909, que trazia em seu texto a criação de dezenove escolas com foco na educação profissional, para jovens com pouco acesso às estruturas públicas ou como dito no texto da norma “desvalidos de qualquer sorte”.

1927 - O Decreto nº 5.241, de 27 de agosto de 1927, definiu que “o ensino profissional é obrigatório nas escolas primárias subvencionadas ou mantidas pela União”.

1937 – No segundo governo de Getúlio Vargas, com caráter autoritário e repressivo, foi promulgada a Constituição Federal, que trouxe um artigo específico que tratava da educação profissional e industrial no Brasil, Art. 129. Nele enfatizava-se o dever de Estado, juntamente com as indústrias e os sindicatos econômicos em criar escolas de aprendizes na esfera da sua especialidade. A Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937 transformou as Escolas de Aprendizes Artífices mantidas pela União em liceus industriais e instituiu novos liceus, para propagação nacional “do ensino profissional, de todos os ramos e graus” (Art. 37).

1942 - O Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, conhecido como Lei Orgânica do Ensino Industrial, definiu que o ensino industrial será ministrado em dois ciclos: o primeiro ciclo abrange o ensino industrial básico, o ensino de mestria, o ensino artesanal e a aprendizagem; o segundo ciclo compreende o ensino técnico e o ensino pedagógico.

1942 - O Decreto-Lei nº 4.127/42, estabeleceu as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial, constituída de escolas técnicas, industriais, artesanais e de aprendizagem, extinguiu os liceus industriais, transformou em escolas industriais e técnicas, as quais passaram a oferecer formação profissional nos dois ciclos do ensino industrial.

1942 – A criação do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). O Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, criou praticamente um subsistema de educação profissional no Brasil, mas, totalmente conduzido e gerido pelos empresários.

1943 – Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

1945 – Criação do SESI (Serviço Social da Indústria), Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho, de 1946.

1946 - O Decreto-Lei nº 9.613/46, conhecido como Lei Orgânica do Ensino Agrícola, tratou dos estabelecimentos de ensino agrícola federais.

1946 - Foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – (SENAC), pelo Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, bem como a aprendizagem dos comerciários foi regulamentada pelo Decreto-Lei nº 8.621, do mesmo dia 10 de janeiro de 1946.

1946 - A Constituição de 1946 definiu que “as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores”.

1959 - Foram instituídas as escolas técnicas federais como autarquias, a partir das escolas industriais e técnicas mantidas pelo Governo Federal.

1961- Em 20 de dezembro foi promulgada a Lei nº 4.024/61. Essa foi a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), passou a permitir que concluintes de cursos de educação profissional, organizados nos termos das Leis Orgânicas do Ensino Profissional, pudessem continuar estudos no ensino superior

1963 – Desembarca no Brasil os cursos superiores de tecnologia (CST). Inicialmente, esses cursos foram direcionados para as universidades, mais tarde, em 1969, começam a ser oferecidos em duas Escolas Técnicas Federais.

1967 - As fazendas-modelo foram transferidas do Ministério da Agricultura para o MEC e passaram a ser denominadas escolas agrícolas.

1968 - A Lei Federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 permite oferta de cursos superiores destinados à formação de Tecnólogos.

1969 – Cursos superiores de tecnologia começam a ser oferecidos pelas ETF.

1971- A Lei nº 5.692/71 definiu que todo o ensino de segundo grau, hoje denominado ensino médio, deveria conduzir o educando à conclusão de uma habilitação profissional técnica ou, ao menos, de auxiliar técnico (habilitação parcial).

1975 - A Lei Federal nº 6.297, de 11 de dezembro de 1975, definiu incentivos fiscais no imposto de renda de pessoas jurídicas (IRPJ) para treinamento profissional pelas empresas.

1978 - As Escolas Técnicas Federais do Paraná, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), pela Lei nº 6.545, de 30 de junho.

1982 - A Lei nº 7.044/82 reformulou a Lei nº 5.692/71 e retirou a obrigatoriedade da habilitação profissional no ensino de segundo grau.

1991 – Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em formato institucional similar ao do SENAI e do Senac.

1994 – Foi instituído o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, integrado pela Rede Federal e pelas redes ou escolas congêneres dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Na Rede Federal houve transformação gradativa das escolas técnicas federais e das escolas agrícolas federais em Cefets.

1996 – Em 20 de dezembro de 1996 foi promulgada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que dedicou o Capítulo III do seu Título VI à educação profissional. Posteriormente esse capítulo foi denominado “Da Educação Profissional e Tecnológica” pela Lei nº 11.741/2008, que incluí a seção IV-A no Capítulo II, para tratar especificamente da educação profissional técnica de nível médio;

1998-2002 - Foram definidas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, pela Resolução CNE/CEB nº 04/99, com fundamento no Parecer CNE/CEB nº 16/99; em 2002, foram definidas as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico pela Resolução CNE/CP nº 03/2002, com fundamento no Parecer CNE/CP nº 29/2002.

2004 - 2008 - A Resolução CNE/CEB nº 1/2004, de 21 de janeiro de 2004, definiu diretrizes nacionais para estágios supervisionados de estudantes de educação profissional e de ensino médio.

A Resolução CNE/CEB nº 1/2005, de 3 de fevereiro de 2005, com fundamento no Parecer CNE/CEB nº 39/2004, de 8 de dezembro de 2004, atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio.

A Resolução CNE/CEB nº 3/2008, de 9 de julho de 2008, com fundamento no Parecer CNE/CEB nº 11/2008, de 16 de junho de 2008, disciplinou a instituição e a implantação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio – CNCT nas redes públicas e privadas de Educação Profissional”.

2008 – Lei 11.741 introduziu importantes alterações no Capítulo III do Título V da LDB, o qual passou a tratar "da Educação Profissional e Tecnológica", além de introduzir uma nova Seção no Capítulo II do mesmo título, a seção IV-A, quarta "da Educação Profissional Técnica de Nível Médio".

2008 – Criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF). Lei nº 11.892, de 29 de dezembro, de 2008.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista sobre a educação profissional (Semi-estruturada)

Bom dia! Meu nome é Gustavo Filice de Barros, sou doutorando do curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Esta entrevista tem a finalidade de explorar de forma investigativa, o processo de institucionalização da educação profissional no Brasil, a partir das ideias e interesses dos atores-chave, contexto, operacionalização da política e ações específicas. A literatura e as pesquisas recentes sobre a criação dos IF, normalmente, retratam a trajetória histórica do ensino técnico do Brasil (iniciada em 1909) até a criação dos IF em 2008, por meio da Lei 11.892/2008. Meu foco é aprofundar mais nos períodos que antecederam a criação. Dessa maneira, agradecemos se puder comentar as questões que faremos, a partir da sua experiência e entendimento do processo.

1ª Parte

Nome:

Idade:

Sexo:

Anos de experiência no ensino técnico e tecnológico público:

Instituição na qual trabalha atualmente:

Atuou diretamente na formulação da política pública de criação dos IF?

2ª Parte

1 – Qual era o contexto, a partir do ano de 2003, que orientou o início dos debates e discussões para a mudança dos antigos CEFET e Escolas Técnicas, em outras organizações (mudança institucional)?

2 – Qual foi o papel de instituições nacionais (inclusive dos CEFETS e das Escolas Técnicas) ou de organismos internacionais (OIT, UNESCO, Banco Mundial, etc.) para que houvesse mudanças na educação técnica e tecnológica no Brasil?

3 – Quais eram as ideias que subsidiavam os debates e discussões de formulação da política pública de educação técnica e tecnológica? Por exemplo, buscou-se algum modelo de educação técnica e tecnológica de outro país?

4 – É sabido que houve um longo debate e discussões acerca da adoção do modelo de Universidade Tecnológica (UT) (tanto que se criou a UFTPR a partir do CEFET/PR). Entretanto, o modelo de UT não foi adotado e sim o de Instituto Federal. Dessa maneira, podemos concluir que havia uma divisão no grupo dos atores que defendiam a criação de instrumentos diferentes. De quem foi a decisão em criar os IF e quais os argumentos utilizados em detrimento da UT?

5 – A operacionalização (implementação) da política pública, parece, que foi toda centralizada na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, do Ministério da Educação (SETEC/MEC). O sr(a) confirma isso? Ou houve alguma descentralização para os estados e municípios?

6 – A criação dos IF determinou a execução e implementação de outras políticas públicas já existentes, por exemplo, a Política de Ciência e Tecnologia (PCT). Por que a decisão de implementar ações de ciência e tecnologia nos IF? Havia um corpo de pesquisadores e cientistas que justificava os IF atuarem na pesquisa? Os CEFET Escolas Técnicas tinham alguma trajetória na pesquisa?

7 – Quais foram as ações criadas para os IF para atuar nas suas localidades? A SETEC fomentou e apoiou a construção de parcerias locais? Como?

8 – Os IF são conhecidos também como Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Por favor, explique essa atuação em rede e como foi pensada as ações para essa rede. As decisões das ações são centralizadas e toda a rede executa? Existe alguma autonomia nos IF ou todos atuam de forma homogênea?

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

V.S.(a) está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “Mudança institucional da educação profissional no Brasil: um estudo de caso”, em desenvolvimento pelo pesquisador Gustavo Filice de Barros, aluno do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (PPGCP/UnB), sob orientação do professor Dr. Paulo Du Pin Calmon.

O presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será entregue, enviado ou lido antes do início da entrevista, a ser realizada em data e local definidos previamente. Uma via original será deste TCLE será entregue a V.S.(a).

O roteiro da entrevista seguirá o modelo semiestruturado, e serão formuladas algumas questões relacionadas ao tema da pesquisa. Serão utilizados gravador de voz e caderno de anotações. A gravação poderá ser objeto de transcrição e análise de conteúdo. O conteúdo da gravação não será utilizado para fins estranhos à pesquisa acadêmica – na tese ou em publicações dela decorrentes. A transcrição não será publicada na íntegra; a análise se dará sobre trechos da entrevista. Os entrevistados serão identificados nas publicações decorrentes da pesquisa.

A sua participação nesta pesquisa é voluntária. É seu direito deixar de responder a uma ou mais perguntas, ou interromper a entrevista a qualquer momento, não incorrendo em qualquer prejuízo ou coação. A participação na pesquisa não implica nenhum ganho ou custo financeiro, mas constitui contribuição relevante para a investigação científica; sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas ou fazer comentários a qualquer momento, ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, V.S.(a) poderá entrar em contato com o pesquisador acima identificado, pelo telefone (61) 998221-6886 ou pelo e-mail gustavofilice@gmail.com.

Brasília, _____ de _____ de 20 ____ .

Eu, _____ , após ler e entender as informações relativas a esta pesquisa, e ter sido devidamente esclarecido(a), aceito voluntariamente participar como entrevistado(a), autorizo o uso de gravador durante as entrevistas e a minha identificação na tese e outras publicações dela decorrentes

Assinatura do(a) participante da pesquisa

Gustavo Filice de Barros
Doutorando/PPGCP/UnB
Matrícula 180003062