

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

ANTONIO MARCOS ALVES DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NAS INICIATIVAS DO PROGRAMA
NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

Recife

2020

ANTONIO MARCOS ALVES DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NAS INICIATIVAS DO PROGRAMA
NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

Tese apresentada à banca examinadora no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, na linha de pesquisa de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de concentração: Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ramon de Oliveira

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Natália Nascimento, CRB-4/1743

O48r	Oliveira, Antonio Marcos Alves de. As relações público-privadas nas iniciativas do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC). / Antonio Marcos Alves de Oliveira. – Recife, 2020. 270f. Orientador: Ramon de Oliveira. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2020. Inclui Referências e Apêndices. 1. Ensino Profissional - Brasil. 2. Ensino Profissional. 3. Parceria público-privada - Brasil. 4. Sistema S - Brasil 5. UFPE - Pós-graduação. I. Oliveira, Ramon de. (Orientador). II. Título. 373.246 (23. ed.) UFPE (CE2020-040)
------	---

ANTONIO MARCOS ALVES DE OLIVEIRA

**AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NAS INICIATIVAS DO PROGRAMA
NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

Tese apresentada à banca examinadora no
Curso de Doutorado do Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
Federal de Pernambuco, na linha de pesquisa de
Política Educacional, Planejamento e Gestão da
Educação, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Doutor em Educação.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Ramon de Oliveira/UFPE/1º Examinador Presidente

Prof.^a Dr.^a Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches/Fundaj/2ª Examinadora Titular Externo

Prof. Dr. Henrique Guimarães Coutinho/Fundaj/3º Examinador Titular Externo

Prof.^a Dr.^a Katia da Silva Cunha/UFPE/4ª Examinadora Titular Interno

Prof. Dr. Jamerson Antônio de Almeida da Silva/UFPE/5º Examinador Titular Interno

AGRADECIMENTOS

Essa tese tem o cheiro do litoral e do sertão pernambucano, já que foi escrita em Recife (PE), mais especificamente no bairro da Iputinga, em São José da Coroa Grande (PE) - nos veraneios dos janeiros - bem como em Petrolina (PE), no período de 2017-2018, quando mudei juntamente com minha família nuclear, por motivo de aprovação em Concurso Público, da minha esposa, Dilian, em cargo efetivo para Professora do Magistério Superior, no Campus Petrolina da Universidade de Pernambuco (UPE), admirando todos os dias da varanda do apartamento onde moramos, no bairro Vila Eduardo, o Rio São Francisco.

O nosso trajeto nesse Curso de Doutorado realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE-UFPE), no período de 2015-2020 aconteceu em uma conjuntura político-econômico-social-acadêmica e pessoal muito conturbada que nos deixava com muita preocupação e fez com que diminuíssemos drasticamente a nossa mobilização para participarmos das diversas manifestações ocorridas em Petrolina (PE) e em Recife (PE), já que estávamos com o projeto de tese/tese atrasados.

Nossa licença para a dedicação integral e exclusiva ao Curso de Doutorado só começou a partir do semestre 2016.1. Em 2018, adquirimos uma tendinose no ombro direito e uma bursite e uma tendinite no quadril direito, que nos deixou em repouso por quase um mês. Idas ao ortopedista/reumatologista, às clínicas de fisioterapia e de acupuntura e aos estúdios de pilates refletiram na prorrogação da defesa dessa tese, aliada à mudança do objeto que ocorreu nesse percurso.

Nossos agradecimentos começam inicialmente a Deus, já que ele nos ilumina e derrama bênçãos, diuturnamente, desde o dia do nosso nascimento, na realização desse Curso de Doutorado, na escrita do nosso projeto de tese e na elaboração dessa tese. Essa tese e tudo o que tenho nessa vida pertencem ao SENHOR. Júbilos, amor e agradecimentos eternos!!!!

À minha família nuclear, Dilian (Morena - esposa), Sara e Sophia (filhas), meus três amores, que oravam, torciam por mim e entendiam minhas inúmeras ausências no nosso cotidiano para dar conta dessa tese. Sou grato eternamente a vocês. Amo vocês. Muitíssimo obrigado.

À minha mãe Raimunda Alves de Oliveira, pelas suas orações, torcida, amor e dedicação desde meu nascimento, que sempre me apoiou nas minhas escolhas acadêmicas. Sou grato eternamente. Muitíssimo obrigado.

Ao meu pai Francisco Valdo de Oliveira (*in memoriam*), que não media esforços para proporcionar e bancar uma educação de qualidade para mim e meu irmão, bem como seu legado de honestidade, caráter e paciência deixado. Sou grato eternamente.

Ao meu irmão Antônio Carlos Alves de Oliveira, pela desde sempre torcida e o sonho de ter um irmão Doutor. Muito obrigado.

À minha família ampliada, Dona Joanita (sogra), Sr. Nelson (sogro), Débora (Tia Deo), Júnior (Juninho), Nilson (Nilsinho), Flávia (Flavinha), Dany, Otávio e os sobrinhos, pelas orações e torcidas para conclusão dessa tese. Muitíssimo obrigado.

À minha família ampliada, Dona Joanita (sogra), Sr. Nelson (sogro), Débora (Tia Deo), Júnior (Juninho), por cuidarem das minhas filhas Sara e Sophia desde seus respectivos nascimentos, e especialmente, no período do doutorado, quando Dilian e eu estávamos com atividades acadêmicas. Sou grato eternamente. Muitíssimo obrigado.

Ao meu queridíssimo orientador, mentor, amigo, companheiro e parceiro intelectual, Prof. Ramon de Oliveira, exemplo de cuidado com o bem público, de docência e pesquisa universitária, de cuidado e respeito pela educação pública de qualidade, de seriedade, de rigorosidade acadêmica, de amorosidade e de paciência que, desde 2001, a partir da nossa inserção na Iniciação Científica (2001-2003) sob sua orientação no curso de Licenciatura em Pedagogia, no Centro de Educação (CE) da UFPE, e no Curso de Mestrado em Educação (2004-2006) do PPGE-UFPE, acompanha, ensina, orienta, cuida e torce por mim, bem como pela excelente orientação, atenção, presteza, disponibilidade, cumplicidade, torcida e paciência em mais essa empreitada. Os méritos desse trabalho são dele; os erros assumimos individualmente. É inefável descrever meu júbilo e regozijo que sinto por ele. Sempre é uma honra tê-lo como orientador. Muitíssimo obrigado. Sou seu fã e admirador sempre. Eterna gratidão.

Ao Prof. Ricardo Aléssio, pelo exemplo na docência universitária e respeito com sua disciplina na Licenciatura em Pedagogia da UFPE *Fundamentos Sociológicos da Educação*, tendo-nos influenciado sobremaneira na escolha da nossa área de estudo e pesquisa, Trabalho e Educação, e por ele ter sido o primeiro Professor a ter falado, em 2000, nos corredores do Centro de Educação da UFPE, que tinha um Professor chamado Ramon de Oliveira que estava terminando seu Curso de Doutorado na área de Trabalho e Educação, e que estava voltando em breve. Meu muito obrigado e gratidão eterna pela amizade construída e solidificada na nossa caminhada acadêmica.

À Prof.^a Eliete Santiago, pelo modo Freireano de ser e exemplo na docência e pesquisa universitária, cuidado e respeito pela educação pública de qualidade, rigorosidade acadêmica, amorosidade, pela amizade, consideração, carinho e torcida por nós, incluindo aí minha família nuclear, por ter oportunizado, em 2000, como meu primeiro trabalho acadêmico a Monitoria na disciplina *Metodologia da Pesquisa Educacional* inserida na matriz curricular da Licenciatura em Pedagogia da UFPE, que foi basilar para nossa trajetória acadêmica. Meu muitíssimo obrigado. Sou seu fã e admirador sempre. Sou grato eternamente.

À Prof.^a Adriana Maria Paulo da Silva, madrinha do meu casamento, pela torcida, orações e consideração, desde 2002, durante nossa trajetória acadêmica. Meu muitíssimo obrigado e gratidão eterna.

À Prof.^a Kátia Ramos pela torcida, orações e consideração desde o período da nossa graduação aos dias de hoje. Meu muitíssimo obrigado e gratidão eterna.

À minha madrinha Estelita, Tia Beta, Tia Walda, Bruno Ramos (padrinho de casamento), Márcia Fernanda (Nanda) e Priscila Lapa, Veridiana Alves (Veri), Ana Carolina (Carol), Maria da Conceição (Cecinha), D. Fátima e Vasti (vizinhas), Erick (vizinho), Janayna Cavalcante (Jana), Bruna (Bruninha), Terezinha, Maria Jaqueline (Jaque), Fabiana (Fabi), Luciano Souza, Eliedson e Rosa, Mateus e Camila, André e Rose, Otávio e Dany, Maria José (Loló), Rosinalda, Kátia Costa pelas orações e torcida desde sempre. Muitíssimo obrigado.

Aos Pastores Gileade e Marcos André, da Primeira Igreja Batista de Petrolina (Petrolina-PE), e suas respectivas esposas Márcia (Marcinha) e Carla (Carlinha), pela minha conversão, pelas orações e torcida desde sempre. Muitíssimo obrigado.

Aos membros do Pequeno Grupo Multiplicador da Primeira Igreja Batista de Petrolina (Petrolina-PE), que frequentamos em 2018, todas as sextas-feiras às 20h, coordenado pelo Pastor Marcos André, onde participaram irmão Rochinha e esposa, Dilian, Carlinha, André e companheira, pelo estudo bíblico, orações, lanchinhos e conversas para a concretização dessa tese. Meu muitíssimo obrigado.

Aos membros da Igreja Batista de Petrolina (Petrolina-PE), pelas orações e torcida. Muitíssimo obrigado.

Aos Pastores Manga (Primeira Igreja Batista do Cordeiro – Recife-PE) e Ivaldo (Primeira Igreja Batista de São Vicente Férrer – São Vicente Férrer-PE), e suas respectivas esposas Célia e Poliana (Poli), pelas orações e torcidas para concretização da nossa tese.

Aos membros da Igreja Batista do Cordeiro (Recife-PE), pelas orações e torcida. Muitíssimo obrigado.

Aos membros do Pequeno Grupo Multiplicador que frequentamos na Primeira Igreja Batista do Cordeiro (Recife-PE), todas as sextas-feiras às 20h, desde 2019, coordenado por Sônia (Nana), onde participam Sônia Mãe, Sonia Filha, Rita, Manu, D. Joanita, Débora, Dilian, Eliane, Cristina, Lídia (Lidinha) e seu marido Jaime, pelo estudo bíblico, orações, lanchinhos e conversas para a concretização dessa tese. Meu muitíssimo obrigado.

À D. Irene (Petrolina-PE), Irmã Fátima (Irmãzinha) e Irmã Rosilda pelo cuidado, carinho e zelo com nossa família nuclear nos afazeres domésticos e na atenção com Sara e Sophia, enquanto eu estava escrevendo essa tese e/ou Dilian estava ausente por motivo de trabalho. Muitíssimo obrigado por tudo. Gratidão eterna.

Aos colegas da Turma 22 do Curso de Mestrado do PPGE-UFPE, pela torcida e orações. Meus sinceros agradecimentos.

Aos colegas da Turma 14 do Curso de Doutorado do PPGE-UFPE, pela torcida, orações e discussões nas disciplinas. Meus sinceros agradecimentos.

Aos Professores Alfredo Gomes, Juliane Peruzzo, Ferdinand Röhr, Ramon de Oliveira, Katharine Ninive, Jamerson Antônio, Alexandre Simão, Silke Weber, Alice Botler e Edson Andrade, pelas contribuições nas suas respectivas disciplinas na trajetória do nosso Curso de Doutorado. Muito obrigado.

Aos Professores Ana Abranches e Edson Andrade, pelas contribuições na qualificação do nosso projeto de tese. Meu muito obrigado.

Aos Professores Ana Abranches, Henrique Guimarães, Katia Cunha e Jamerson Antônio, pela leitura criteriosa e respectivas arguições referentes à nossa tese. Muito obrigado.

Ao Sr. Ricardo Costa (Médico Homeopata), que cuida do meu equilíbrio físico e emocional há vários anos através das suas maravilhosas consultas. Meus sinceros agradecimentos. Muitíssimo obrigado.

Ao Sr. Ivanildo Palmeira (Médico Cardiologista/Acupunturista) que cuidou das minhas tendinose no ombro direito, e bursites e tendinites no quadril direito. Meus sinceros agradecimentos. Muito obrigado.

Aos meus instrutores de pilates do *Pilates Movie* - Pedro, Taynanda, Suzi, Sara e Camila, com seus respectivos monitores - desde maio de 2019, por proporcionarem fortalecimento muscular no meu corpo para diminuição e quase desaparecimento das dores causadas pela tendinose no meu ombro direito, e pela tendinite e bursite no meu quadril direito, através das aulas de pilates clássico. Muitíssimo obrigado.

À Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), por autorizar o meu afastamento, com ônus parcial para esta Universidade, a partir de 06/02/2017, para realização do nosso curso de doutoramento. Muitíssimo obrigado.

Aos Professores do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG) da UFRPE e membros desse mesmo Colegiado, pela concessão do nosso afastamento e torcida para realização do nosso curso de doutoramento. Muitíssimo obrigado.

Aos membros da Secretaria do PPGE-UFPE, pela atenção e cuidado conosco para tirar nossas dúvidas nessa trajetória. Muito obrigado.

Ao Professor Sérgio Abranches, pela revisão da nossa tese. Muito obrigado.

A toda população brasileira, para que um dia sejam oferecidos a ela os direitos sociais com boa qualidade exarados no art. 6º da Carta Magna brasileira – educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), pela concessão da bolsa de doutorado no período de março de 2015 a fevereiro de 2019, que me ajudou bastante na realização desse trabalho e manutenção da minha família nuclear. Muitíssimo obrigado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA.RR.	Administrações Regionais
AC	Acre
AC	atendimento complementar
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	atendimento educacional especializado
AHA	hora-aula/aluno
AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AP	Amapá
Art.	artigo
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAA	Centro Acadêmico do Agreste
CD	Conselho Deliberativo
CE	Ceará
CE	Centro de Educação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEFETs	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGFAT	Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CGU	Controladoria Geral da União
CHE	carga horária efetiva total
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAHA	custo médio aluno/hora-aula
CN	Conselho Nacional
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

Conpep	Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPG	Comitê Permanente de Gestão e Controle Interno
CPPG	Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal
D.	Dona
DF	Distrito Federal
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIR	Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica
DN	Departamento Nacional
DRs	Departamentos Regionais
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EaD	educação a distância
EAFs	Escolas Agrotécnicas Federais
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPCT	Educação Profissional, Científica e Tecnológica
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPTNM	Educação Profissional Técnica de Nível Médio
ES	Espírito Santo
ESFLs	entidades privadas sem fins lucrativos
ETFs	Escolas Técnicas Federais
Facepe	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FED	<i>Federal Reserv</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	formação inicial e continuada
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
Fundaj	Fundação Joaquim Nabuco

Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GO	Goiás
GT	Grupo de Trabalho
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFSul	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense
Inc.	inciso
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituições Privadas de Ensino Superior
IPO	<i>Initial Public Offering</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Ltda	Limitada
M	modalidades
MA	Maranhão
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MBA	<i>Master in Business Administration</i>
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
MTb	Ministério do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

nº	número
nºs	números
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	organizações sociais
OSCIPs	organizações da sociedade civil de interesse público
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PB	Paraíba
PC	Personal Computer
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PI	Piauí
PIS	Programa de Integração Social
PL	projeto de lei
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
Planseqs	Planos Setoriais de Qualificação
Planteqs	Planos Territoriais de Qualificação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPA	Plano Plurianual
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	parceria público-privada
PPPs	parcerias público-privadas
PQSP	Programa Qualificação Social e Profissional
PR	Paraná
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEP	Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional

Prof.	Professor
Prof. ^a	Professora
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
R\$	reais
RCB	Receita de Contribuição Bruta
RFB	Receita Federal do Brasil
RJ	Rio de Janeiro
RLCC	Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
RSF	Repórteres Sem Fronteiras
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
SEFOR	Secretaria de Formação Profissional
Semtec	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SFC	Secretaria Federal de Controle
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira Federal

SIGEF	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
Sisutec	Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica
SNA	Serviço Nacional de Aprendizagem
SNAs	Serviços Nacionais de Aprendizagem
SP	São Paulo
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Sr.	Senhor
TCH	teoria do capital humano
TPE	Todos pela Educação
UAG	Unidade Acadêmica de Garanhuns
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UPE	Universidade de Pernambuco

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos	82
Tabela 2 - Matrícula total da educação infantil e ensino fundamental no Brasil	98
Tabela 3 - Total de matrículas na educação infantil por etapa e dependência administrativa no Brasil – anos 1990, 1996, 1999, 2000, 2006, 2007 e 2009.....	100
Tabela 4 - Número de matrículas nos ensinos fundamental e médio, por dependência administrativa, no Brasil – 2007 a 2014	102
Tabela 5 - Número de matrículas do ensino médio, através do detalhe dessa etapa de ensino, em âmbito federal, no Brasil – 2007 a 2014.....	104
Tabela 6 - Números dos Programas do IAS – 2013	106
Tabela 7 - Detalhamento da arrecadação e demonstrativo financeiro do IAS – 2014 e 2015 (valores apresentados em milhões de R\$)	107
Tabela 8 - Números dos Sistemas de Ensino do Grupo Positivo – 2014 e 2015.....	111
Tabela 9 - Número de instituições de educação profissional, segundo dependência administrativa no Brasil – anos 2000, 2003, 2004 e 2005.....	112
Tabela 10 - Número de matrículas da educação profissional no Brasil, através do detalhe dessa etapa de ensino, por dependência administrativa – 2007 a 2014.....	112
Tabela 11 - Proporção de recursos para as linhas de atuação do PNQ.....	116
Tabela 12 - Evolução do nº de educandos inscritos nos cursos do PNQ, por tipo de instituição executora – Brasil 2003-2010 (em nºs absolutos).....	119
Tabela 13 - Obrigações do FAT – 2009 a 2014 (em R\$ milhões).....	120
Tabela 14 - Indicadores utilizados para avaliar o desempenho do PQSP custeado com recursos do FAT – 2003 a 2012.....	122
Tabela 15 - Receitas totais e oriundas de contribuições parafiscais – 2014 (em milhões de R\$)	135
Tabela 16 - Contas de transferências de recursos ao Sistema S - 2003 a 2014 (em R\$ mil) .	143
Tabela 17 - Percentuais realizados da RLCC aplicados com educação pelas entidades do Sistema S (meta x realizado) – 2009 a 2014.....	146
Tabela 18 - Valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac - 2009 a 2014 (em R\$).....	148
Tabela 19 - Valor pago ao MEC, do orçamento do Governo Federal – 2011 a 2014 (valores em R\$ 1,00)	148

Tabela 20 - Valor pago nas transferências realizadas pelo MEC na subfunção 363 - Ensino Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - Transferência a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos - 2011 a 2014 (valores em R\$ 1,00).....	149
Tabela 21 - Contas de transferências de recursos ao Senai e ao Senac - 2003 a 2014 (em R\$ mil)	152
Tabela 22 - Valores pagos pelo MEC nas ações das iniciativas do Pronatec - 2011 a 2014 (em R\$)	153
Tabela 23 - Matrículas Pronatec/Acordo de Gratuidade – 2011 a 2014	157
Tabela 24 - Matrículas por entidade no Acordo de Gratuidade- 2009 a 2014	157
Tabela 25 - Matrículas por tipo de curso no Acordo de Gratuidade - 2009 a 2014	158
Tabela 26 - Resultado da Gratuidade no Senai - total nacional - 2009 a 2014 (em R\$)	163
Tabela 27 - Despesa total com Gratuidade	167
Tabela 28 - Tipo de receita recebido pelo Senac-DN - 2009 a 2014 (em R\$)	168
Tabela 29 - Programa de trabalho do Senac-DN que o Acordo de Gratuidade está inserido – 2009 a 2012 (em R\$)	169
Tabela 30 - Indicadores e metas nas vagas ofertadas em cursos técnicos e FIC pelo Pronatec - 2013 e 2014	176
Tabela 31 - Indicadores e metas para as receitas líquidas das contribuições compulsórias do Senai e do Senac - 2013 e 2014	177
Tabela 32 - Número de beneficiários da Bolsa-Formação, equiparados ao aluno de curso técnico de nível médio com carga horária de 800 horas anuais, distribuídos por rede de ensino ofertante e por cursos FIC e Técnicos – 2011 a maio/2014	196
Tabela 33 - Transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de instituições privadas de ensino superior que receberam mais recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec– 2013 e 2014 (em R\$).....	198
Tabela 34 - Transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec - 2011 a 2014 (em R\$)	212
Tabela 35 - Transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec - 2011 a 2014 (em %)	213
Tabela 36 - Participação de cada ofertante nas matrículas do Pronatec Bolsa-Formação - 2011 a 2014.....	216

Tabela 37 - Percentual total de matriculados por rede ofertante do Pronatec Bolsa- Formação - 2011 a 2014	216
Tabela 38 - Prestações de contas no SiGPC - 2011 a 2014	222
Tabela 39 - Prestações de contas das Redes Estadual, Municipal, DF e SNAs liberadas para o envio no SiGPC - 2011 a 2015	225
Tabela 40 - Indicadores e metas para ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica articulada com a educação de jovens e adultos e de processos de reconhecimento de saberes e de certificação profissional.....	228
Tabela 41 - Informações sobre indicadores de desempenho operacional do MEC sobre o Pronatec	228

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos normativos federais analisados da iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec - ano 2008	51
Quadro 2 - Documentos normativos federais analisados da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec - 2011 a 2014	52
Quadro 3 - Documentos analisados sobre os dados quantitativos – recursos recebidos por entidades, matrículas e indicadores e metas – das iniciativas Bolsa-Formação e Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec – 2009 a 2014	53
Quadro 4 - Solicitações realizadas através do e-SIC sobre os dados quantitativos referentes aos recursos recebidos por entidades, as matrículas e a validação da metodologia de acompanhamento do Acordo de Gratuidade com o Senac e o Senai nas iniciativas do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação	56
Quadro 5 - O Estado democrático endividado e seus dois povos.....	59
Quadro 6 - Consenso de Washington – política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento	69
Quadro 7 - Novo desenvolvimentismo – diretrizes de estratégia e política	78
Quadro 8 - Programas de qualificação e educação profissional – anos 2000.....	114
Quadro 9 - Composição do Sistema “S”	144
Quadro 10 - Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados às ações de qualificação profissional do Pronatec	161
Quadro 11 - Indicadores Institucionais Senai.....	178
Quadro 12 - Objetos que compõem a metodologia de acompanhamento do Acordo de Gratuidade.....	180
Quadro 13 - Cronograma de análise das prestações de contas do Pronatec pelo FNDE.....	224
Quadro 14 - Macroprocesso, programas associados e ações estratégicas	227

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas SENAC Gratuidade, por eixo tecnológico – 2009 a 2014	159
Gráfico 2 - Matrículas SENAI Gratuidade, por eixo tecnológico – 2009 a 2014	160

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Apuração do percentual da RLCC destinado à Gratuidade Regimental do Senai.	166
Figura 2 - Gasto médio hora-aluno Senai.....	166
Figura 3 - Despesa total com gratuidade regimental Senai	167

RESUMO

O objetivo central da tese é analisar como se expressaram as relações público-privadas nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), no primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff. A pesquisa utilizou o enfoque dialético materialista histórico, utilizando categorias como a totalidade e a contradição. Os elementos para análise da nossa pesquisa foram obtidos através do levantamento de dados, do quadro teórico e da análise documental-interpretativa. Utilizamos como categorias basilares para melhor compreensão do nosso objeto de pesquisa: a globalização econômica; o neoliberalismo; a reforma do Estado; o Novo Desenvolvimentismo; e, o público e o privado na educação básica. Para a análise documental utilizamos vários/as Decretos, Leis, Resoluções e Portarias. Os dados quantitativos foram buscados através de variadas fontes, tais como relatórios de gestão, relatórios de auditoria, levantamento de auditoria, o Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). Defendemos a tese de que o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, enquanto iniciativa do Pronatec que mais recebeu financiamento do fundo público, na ordem de R\$ 11 bilhões, de 2001 a 2014, para somente o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que teve enquanto proposta inicial do Ministério da Educação (MEC) gerenciar e disciplinar os recursos desse fundo, não cumpriu com sua proposição, levando a uma ingerência e um indisciplinamento em tal Acordo, inerente à própria configuração histórica do Estado brasileiro. Aliado a isso, a própria reforma do Estado brasileiro trouxe diminuição de recursos humanos no âmbito da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU) para uma fiscalização adequada daquele fundo, bem como uma ausência de firmeza desses executores e fiscalizadores do Programa para o cumprimento do Senai e do Senac de suas respectivas prestações de contas. Além disso, a própria metodologia do Senai e do Senac para verificação dos gastos com gratuidade foi falho. Já na iniciativa Bolsa-Formação, houve falha no sistema de prestação de contas registradas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), bem como a falta de análise do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ausência de análise técnica da Setec. E no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) faltou estrutura que garantisse a qualidade da informação. Dessa forma, tais iniciativas do Pronatec intensificaram ainda mais as relações público-privadas, transferindo excessivamente fundo público às instituições

privadas - principalmente Senai, Senac, as mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e as Instituições Privadas de Ensino Superior (IPES) - em detrimento das públicas. Dessa forma, as políticas públicas de educação profissional e de qualificação profissional continuam perpetuando um processo de privatização que se fortaleceu com o advento da reforma do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Pronatec. Acordo de Gratuidade com o Sistema S. Bolsa-Formação. Relações público-privadas. Educação Profissional.

RESUMEN

El objetivo principal de la tesis es analizar cómo se expresaron las relaciones público-privadas en el Acuerdo de Libre Acuerdo con las iniciativas de Sistema S y Bolsa-Formação del Programa Nacional de Acceso a Educación Técnica y Empleo, en el primer período (2011-2014) del gobierno de Dilma Rousseff. La investigación utilizó el enfoque dialéctico materialista histórico, utilizando categorías como la totalidad y la contradicción. Los elementos para el análisis de nuestra investigación se obtuvieron a través de la recopilación de datos, el marco teórico y el análisis documental-interpretativo. Utilizamos como categorías básicas para una mejor comprensión de nuestro objeto de investigación: la globalización económica; neoliberalismo; reforma del estado; el nuevo desarrollismo; y, lo público y lo privado en educación básica. Para el análisis documental utilizamos varios decretos, leyes, resoluciones y ordenanzas. Se buscaron datos cuantitativos de una variedad de fuentes, como informes de gestión, informes de auditoría, encuestas de auditoría, el Sistema de Servicio Electrónico de Información Ciudadana y el Sistema Integrado de Planificación y Presupuestos del Gobierno Federal. Defendemos la tesis de que el Acuerdo Libre con el Sistema S, como una iniciativa del Programa Nacional de Acceso a Educación Técnica y Empleo que recibió la mayor cantidad de fondos del fondo público, en el orden de R \$ 11 mil millones, de 2001 a 2014, por solo El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, que tenía como propuesta inicial del Ministerio de Educación para administrar y disciplinar los recursos de este fondo, no cumplió con su propuesta, lo que condujo a la interferencia e indisciplina en dicho Acuerdo, inherente a la Configuración histórica del Estado brasileño. Aliado a esto, la reforma del propio Estado brasileño trajo una disminución de los recursos humanos dentro del alcance de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, el Tribunal Federal de Auditoría y el Contralor General Federal para una inspección adecuada de ese fondo, así como una falta de firmeza. estos ejecutores y supervisores del Programa para el cumplimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial de sus respectivas rendiciones de cuentas. Además, la metodología utilizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial para verificar el gasto gratuito fue errónea. En la iniciativa Bolsa-Formação, hubo una falla en el sistema de responsabilidad registrado en el Sistema de Gestión de Responsabilidad, así como una falta de análisis por parte del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo y una falta de análisis técnico por parte de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica. Y el Sistema Nacional de Información para la Educación Profesional y

Tecnológica carecía de una estructura que garantizara la calidad de la información. Por lo tanto, tales iniciativas del Programa Nacional de Acceso a Educación Técnica y Empleo han intensificado aún más las relaciones público-privadas, transfiriendo fondos excesivamente públicos a instituciones privadas, principalmente el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, los mantenedores de instituciones privadas. Educación profesional y técnica en el nivel secundario y en instituciones privadas de educación superior, en detrimento de las públicas. De esta manera, las políticas públicas sobre educación profesional y calificación profesional continúan perpetuando un proceso de privatización que se fortaleció con el advenimiento de la reforma del Estado brasileño.

Palabras clave: Pronatec. Acuerdo libre con el Sistema S. Bolsa-Formação. Relaciones público-privadas. Educación profesional.

ABSTRACT

The main objective of the thesis is to analyze how public-private relations were expressed in the Free Agreement with System S and Bolsa-Formação initiatives of the National Program for Access to Technical Education and Employment, in the first term (2011-2014) of the Dilma Rousseff government. The research used the historical materialistic dialectical approach, using categories such as totality and contradiction. The elements for analysis of our research were obtained through data collection, the theoretical framework, and documentary-interpretative analysis. We use as basic categories for a better understanding of our research object: economic globalization; neoliberalism; state reform; the New Developmentalism; and, the public and the private in basic education. For the documentary analysis we used several Decrees, Laws, Resolutions and Ordinances. Quantitative data were sought from a variety of sources, such as management reports, audit reports, audit surveys, the Electronic Citizen Information Service System and the Federal Government's Integrated Planning and Budgeting System. We defend the thesis that the Free Agreement with the S System, as an initiative of the National Program for Access to Technical Education and Employment that received the most funding from the public fund, in the order of R \$ 11 billion, from 2001 to 2014, for only the National Service for Industrial Learning and the National Service for Commercial Learning, which had as an initial proposal of the Ministry of Education to manage and discipline the resources of this fund, did not comply with its proposal, leading to interference and indiscipline in such an Agreement, inherent to the historical configuration of the Brazilian State. Allied to this, the reform of the Brazilian State itself brought a decrease in human resources within the scope of the Secretariat for Professional and Technological Education, the Federal Audit Court and the Federal Comptroller General for an adequate inspection of that fund, as well as a lack of firmness these executors and supervisors of the Program for the fulfillment of the National Service of Industrial Learning and the National Service of Commercial Learning of their respective rendering of accounts. In addition, the methodology used by the National Service for Industrial Learning and the National Service for Commercial Learning to verify free spending was flawed. In the Bolsa-Formação initiative, there was a failure in the accountability system registered in the Accountability Management System, as well as a lack of analysis by the National Education Development Fund and a lack of technical analysis by the Secretariat for Professional and Technological Education. And the National Information System for Professional and Technological Education lacked a structure that would guarantee the quality of information. Thus, such initiatives of the National Program for Access to Technical Education and

Employment have further intensified public-private relations, transferring excessively public funds to private institutions - mainly the National Service for Industrial Learning, the National Service for Commercial Learning, the maintainers of private institutions vocational and technical education at secondary level and Private Higher Education Institutions - to the detriment of public ones. In this way, public policies on professional education and professional qualification continue to perpetuate a privatization process that was strengthened with the advent of the reform of the Brazilian State.

Keywords: Pronatec. Free Agreement with the System S. Bolsa-Formação. Public-private relations. Professional education.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	30
1.1	Opções metodológicas	43
1.1.1	Percurso investigativo	47
1.1.2	Estrutura e organização do trabalho	56
2	GLOBALIZAÇÃO(ÕES) ECONÔMICA(S) E NEOLIBERALISMO(S): REPERCUSSÕES NA REFORMA DO ESTADO E NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO.....	58
2.1	Globalização econômica/mundialização do capital e neoliberalismo	62
2.2	Reforma do Estado e o Novo Desenvolvimentismo brasileiro	70
3	O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	86
3.1	O público e o privado na educação básica brasileira.....	92
3.2	O público e o privado na educação básica brasileira com o advento da reforma do Estado.....	95
3.2.1	As formas que se expressam as relações público-privadas na educação infantil.....	98
3.2.2	Os formatos como se manifestam o público e o privado nos ensinos fundamental e médio.....	102
3.3	As relações público-privadas na educação profissional brasileira a partir da reforma do Estado.....	111
4	AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS DO PRONATEC NA INICIATIVA ACORDO DE GRATUIDADE COM O SISTEMA S	128
4.1	As convergências entre o público e o privado na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S	136
4.1.1	Legislação	138
4.1.2	Transferência de fundo público para o Senac e o Senai.....	147
4.1.3	Matrículas.....	157
4.1.4	Ausência das prestações de contas.....	160
4.1.5	Indicadores e metas	173
5	AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS DO PRONATEC NA INICIATIVA BOLSA-FORMAÇÃO.....	184
5.1	Legislação.....	184
5.2	Transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas	212

5.3	Matrículas	215
5.4	Ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas	219
5.5	Indicadores e metas.....	226
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
	REFERÊNCIAS	243
	ANEXOS	262
	Anexo 1 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por Departamentos Regionais (DRs) e Nacional – exercício 2010 (valores R\$ 1,00)	263
	Anexo 2 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por DRs e Nacional – exercício 2011 (valores R\$ 1,00).....	265
	Anexo 3 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por DRs e Nacional – exercício 2012 (valores R\$ 1,00).....	267
	Anexo 4 – Acompanhamento da aplicação do Compulsório Líquido em Gratuidade do Senai por DRs e Nacional – exercício 2013 (valores R\$ 1,00)	268
	Anexo 5 – Acompanhamento da aplicação do Compulsório Líquido em Gratuidade do Senai por DRs e Nacional – exercício 2014 (valores R\$ 1,00)	269
	Anexo 6 – Despesa total com Gratuidade no Senac – exercício de 2014 (em R\$)	270

Tolo é o homem, e sua tolice é fenomenal (DOSTOIÉVSKI, 2012, p. 40)

O Senhor faz justiça e defende a causa dos oprimidos (Salmo 103: 6)

O zombador busca sabedoria e nada encontra, mas o conhecimento vem facilmente ao que tem discernimento (Provérbios 14: 6)

Os inexperientes herdam a insensatez, mas o conhecimento é a coroa dos prudentes (Provérbios 14: 18)

Ó profundidade da riqueza, da sabedoria e do conhecimento. Quão insondáveis são os seus juízos e inescrutáveis os seus caminhos! (Romanos 11: 33, excerto do Hino de Louvor a Deus)

Pois dele, por ele e para ele são todas as coisas. A ele seja a glória para sempre! Amém (Romanos 11: 36, excerto do Hino de Louvor a Deus)

Nada façam por ambição egoísta ou por vaidade, mas humildemente considerem os outros superiores a si mesmos. Cada um cuide, não somente dos seus interesses, mas também dos interesses dos outros (Filipenses 2: 3-4)

Por isso mesmo, empenhem-se para acrescentar à sua fé a virtude; à virtude o conhecimento; ao conhecimento o domínio próprio; ao domínio próprio a perseverança; à perseverança a piedade; à piedade a fraternidade; e à fraternidade o amor. Porque, se essas qualidades existirem e estiverem crescendo em sua vida, elas impedirão que vocês, no pleno conhecimento de nosso Senhor Jesus Cristo, sejam inoperantes e improdutivos (2 Pedro 1: 5-8)

Lute como uma praia do Nordeste (Frase estampada nas vestes do Homem da Meia Noite no seu tradicional desfile, no Sítio Histórico de Olinda-PE, no Carnaval 2020).

Atualmente, é quase impossível distinguir o que é Estado e o que é mercado [...] (STREECK, 2018, p. 87)

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa, a qual se propõe a analisar as relações público-privadas nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), no primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff, parte do pressuposto, conforme aponta Bruno (2011), que a globalização econômica levou à transnacionalização não somente dos processos econômicos, mas das estruturas de poder no capitalismo¹. Isso fez com que a classe trabalhadora, e de forma mais precisa sua reprodução, passasse a ser pensada também nesse nível. A Conferência Mundial de Educação para Todos, patrocinada pelo Banco Mundial e realizada em 1990, em Jomtien (Tailândia), deu ênfase à necessidade de ampliar o acesso à educação para as classes populares, a importância dada ao papel feminino na reprodução da força de trabalho nas regiões pobres do mundo, a imprescindibilidade em direcionar os processos educativos de forma direta para o trabalho, a defesa da ação de novos autores tanto na oferta quanto na regulação da educação em âmbito global, sendo um marco na institucionalização de novas estratégias de reprodução da força de trabalho mundial.

Isso significa que a educação deixou de ser uma questão nacional e começou a ser pensada, planejada e regulada por centros de poder internacionais e tal regulação passou a englobar variados agentes: “além de agências multilaterais, associações empresarias, organizações transnacionais, **também ONGs locais e internacionais, em geral, verdadeiros braços sociais das empresas**” (BRUNO, 2011, p. 553, negrito nosso).

De acordo com Dale (2004), uma teoria efetiva dos efeitos da globalização na educação precisa: a) caracterizar a natureza da globalização; b) indicar de forma clara o que se quer dizer com “educação” e; c) indicar como a globalização afeta a educação, quer diretamente, de forma identificável, e indiretamente, quer, e por consequência, indicando outras modificações que possa trazer no seu próprio interior ou no setor da educação.

O grande desafio para o modo de produção capitalista na atualidade é como atribuir ao trabalho o controle social numa situação em que o capital se internacionalizou e o uso intensivo da maquinaria, da ciência e da tecnologia diminuem o trabalho vivo, elevando as taxas de desemprego estrutural. Uma das alternativas tem sido agrupar jovens sem emprego e

¹ “O capitalismo – ao contrário daquilo que as teorias econômicas e as ideologias querem fazer acreditar – não é um estado natural, mas, sim, uma ordem social que, associada a determinado tempo, necessita ser formada e legitimada; é concretizada sob formas que variam conforme o lugar e ao longo da história, podendo, a princípio, ser sempre negociada de novo e estando permanentemente ameaçada de ruptura” (STREECK, 2018, p. 72).

desempregados, através do estímulo ao empreendedorismo individual, ao trabalho junto a comunidades pobres, à criação de cooperativas e empresas ditas autogestionárias, inseridas no que se deu o nome de Economia Solidária. A educação, nesse contexto, teve de ser reformulada. A pedagogia das competências é a forma atual de subordinar a aprendizagem às novas demandas do capital (BRUNO, 2011).

Um acordo entre os organismos internacionais e o poder local, segundo Ramos (2005), propagou a ideologia de que os países, os indivíduos e os setores sociais devem-se tornar competitivamente adaptados às imposições do mercado. Adicionando uma preocupação com a estabilidade social, o princípio da competitividade verdadeira, disciplinada pelos investimentos em capital humano e pela confluência entre sustentabilidade social e competitividade, equidade social e crescimento econômico, deveria se justapor à competitividade impiedosa, com base na corrosão do valor da qualidade de vida, do trabalho e do meio ambiente. A expansão da dimensão social do mercado congregou produtividade e educação aos objetivos do combate à pobreza, de distribuição de recurso e de equidade social para patrocinar serviços básicos para todos.

Com o governo de Fernando Collor tem-se o início no Brasil da adesão ao neoliberalismo. As discussões econômicas e políticas são trocadas pelo discurso técnico-gerencial e pelo ideário da descentralização, do ajuste, da privatização e da flexibilização. Tais ideias tiveram consequências práticas nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) de forma eficiente, conforme os preceitos do que ficou conhecido como Consenso de Washington² ou o receituário de ajustes dos países dependentes para adaptação aos objetivos dos países hegemônicos do capitalismo mundial (FRIGOTTO, 2010).

Esses processos influenciaram sobremaneira a reforma do Estado brasileiro. Tal reforma congrega quatro processos interligados: a) a diminuição do grau de ingerência do Estado na economia; b) o crescimento da governança do Estado, com a implementação da administração pública gerencial; c) o crescimento da governabilidade, e, ainda; d) a reorientação das funções do Estado através da adoção de programas de terceirização, “publicização” e privatização. As parcerias são fruto desse processo de “publicização”, provocando a transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para o setor público não-estatal e a mudança das fronteiras entre o público e o privado (SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007b).

² Conjunto de propostas feitas em um seminário do Banco Mundial em Washington - capital dos Estados Unidos - e destinadas aos países em desenvolvimento, tendo como objetivos reduzir o Estado, liberar os mercados e desregulamentar a economia financeira (MATTOSO, 2000).

Como decorrência do constante recuo do Estado no financiamento e oferecimento de serviços sociais, o artifício das parcerias passa a ser inserido pelos diversos sujeitos sociais e agentes governamentais como uma forma poderosa e lícita de desenvolvimento de programas sociais e educacionais, essencialmente aqueles voltados para a educação profissional, segundo Souza, Ramos e Deluiz (2007b), como também para a qualificação profissional.

Ainda que a prática de instalação de convênios entre os governos e entidades privadas para o desenvolvimento de serviços educacionais não seja um evento desconhecido nas políticas educacionais, o regime de parcerias entre os setores privado e público adquire com a aplicação de políticas de reforma do Estado no período FHC, em meados da década de 1990 – e seu aprofundamento com a Lei nº 11.079/2004³, no Governo Lula – novas fronteiras e definições (SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007b).

A conexão entre o poder público e o terceiro setor no Brasil cada vez mais avança, sendo criada em 2009 uma comissão de juristas para incluir formalmente o terceiro setor na estrutura da administração pública no Brasil, segundo Peroni (2013a), denominando-se “entes de colaboração”.

Tal proposta de anteprojeto realizada no 2º mandato do Governo Lula estabeleceu normas gerais sobre a administração pública e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração. Foram feitos estudos sobre a proposta da Comissão de especialistas instituída pelo Governo Federal para a reforma da organização administrativa brasileira (MODESTO, 2010).

O livro coordenado por Paulo Modesto intitulado *Nova Organização Administrativa Brasileira* - fruto da proposta do anteprojeto que estabelece normas gerais sobre a administração pública direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração - fomentou estudos sobre a proposta da Comissão de Especialistas constituída pelo Governo Federal para a Reforma da Organização Administrativa Brasileira⁴. No dia 16 de julho de 2009, o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, e o então Secretário de Gestão, Marcelo Viana, receberam de forma oficial os produtos dos trabalhos da Comissão de Juristas - professores e especialistas em Direito Administrativo Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Paulo Eduardo Garrido Modesto, Maria Coeli Simões Pires, Sergio de Andréa e Maria Sylvia Di Pietro - criada pela Portaria MP nº 426, de 6 de dezembro de 2007, para propor uma nova estrutura orgânica para o funcionamento da

³ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabelece normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública.

⁴ Tal Reforma não foi efetivada nos governos de Lula (1º e 2º mandatos) e de Dilma (1º mandato e 2º mandato interrompido).

Administração Pública Federal e das suas relações com entes de colaboração. Sob o olhar jurídico, os especialistas em Direito recomendaram modificações legais no sentido de inovar e aperfeiçoar as definições das figuras jurídicas com aplicação às relações de parceria e estímulo do Poder Público com entidades da sociedade civil, dentre outros (MODESTO, 2010).

O Governo Dilma também não ficou de fora do regime de parcerias entre as entidades públicas e privadas, promulgando a Lei nº 13.019/14⁵ que constitui o marco regulatório das organizações da sociedade civil.

Retornando para o início da reforma do Estado brasileiro, o governo no Brasil iniciou, com base na teoria do capital humano⁶ (TCH), várias reformas como um mecanismo essencial para garantir a conquista de um desenvolvimento econômico com maior equidade social. Apropriando-se das recomendações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Ministério do Trabalho (MTb), articulado com várias instâncias da sociedade, criou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor⁷) (OLIVEIRA, 2003).

Para esse mesmo autor, além de produzir uma nova institucionalidade para a educação profissional - pois com o Planfor se constituiu uma relação de parceria entre governo federal, governos estaduais e variadas organizações da sociedade -, a reforma da educação profissional, ao ajustar-se pela desarticulação entre a educação profissional e a educação básica, executou também uma reformulação no ensino ministrado nas escolas profissionalizantes de nível médio.

Tendo sido o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) o elaborador do documento *Educação básica e formação profissional: uma visão dos empresários*, de 1993, escolhendo como responsável pela sua orientação o seu diretor-geral, Alexandre Figueira Rodrigues, e sendo encarregado pela elaboração final do documento o Prof. Nassin Mehedff – que futuramente ocupou a direção da Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) no MTb,

⁵ Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o marco regulatório das organizações da sociedade civil.

⁶ Essa teoria será discutida, de forma breve, no fim dessa subseção. Para conhecer essa teoria, conferir a seguinte referência: SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. Conferir Frigotto (1984), para uma análise crítica dessa teoria.

⁷ “O PLANFOR foi elaborado como frente integrante das políticas públicas de emprego, articuladas ao programa do Seguro-Desemprego, coordenadas pelo MTE e financiadas com recursos do FAT. [...], o Plano postulava: a) a necessidade de oportunizar à massa de trabalhadores condições para aumento da empregabilidade, por meio do desenvolvimento de habilidades e competências, supostamente exigidas pelo determinismo tecnológico e pela competitividade típica do mercado; b) a elaboração, gestão e execução descentralizada da política pública de qualificação profissional, por meio da articulação, em espaços deliberativos tripartites, de diferentes sujeitos políticos coletivos (governo, empresários e trabalhadores). Durante seu período de existência, o PLANFOR deixou um expressivo saldo: por exemplo, entre 1995 e 2002, o Plano subtraiu ao FAT cerca de 2,7 bilhões de reais para o desenvolvimento de ações de qualificação profissional que atingiram, aproximadamente, 20,7 milhões de trabalhadores, tarefa que envolveu mais de 2 mil entidades, sendo a grande e expressiva maioria delas do setor privado, incluindo os segmentos empresarial, sindical e comunitário (BRASIL.MTE, 1997, 1999a, 1999b, 2000; 2002)” (CÊA, 2007b, p. 188-190).

Oliveira (2005) constatou uma enorme proximidade entre as bases desse documento com o que futuramente demarcou as ações direcionadas do Planfor, coordenado pelo mesmo Nassin Mehedff.

Cêa (2007b), referenciando-se nos documentos do Planfor e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), informou que durante a vigência do Planfor - 1995 a 2003 - o Plano descontou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) por volta de 2,7 bilhões de reais para o andamento de ações de qualificação profissional que abrangeu algo em torno de 20,7 milhões de trabalhadores, envolvendo mais de duas mil instituições, sendo a ampla e significativa maioria delas do âmbito privado, englobando os setores comunitário, empresarial e sindical.

De acordo com Silva (2011), reportando-se a dados do MTE, no que se refere à participação das instituições executoras em relação ao Planfor, vários tipos de entidades faziam parte - Sistema S⁸ e outras organizações empresariais, centrais sindicais, sindicatos e outras organizações de trabalhadores, organizações não-governamentais (ONGs), universidades, faculdades, fundações e institutos, escolas técnicas/ensino profissional livre e outras - com investimentos na ordem de R\$ 394 milhões.

A articulação dessa rede de “renovados” sujeitos de qualificação profissional foi vigente na história da educação profissional brasileira, como um dos âmbitos que constituíram a nova institucionalidade dessa educação no país (SILVA, 2011).

Segunda essa mesma autora, o primeiro censo da educação profissional já apontava a tendência da qualificação profissional estar sendo produzida de forma preponderante pela iniciativa privada e sua progressiva privatização, assim como confirmava de forma indiscutível a cobertura destas entidades no âmbito da qualificação profissional, e como o Estado vinha de forma paulatina deslocando recursos e funções para as instituições privadas.

A predominância e a intensidade da iniciativa privada na educação profissional tornam-se claras a partir dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2010, s.d.) quando se evidenciou que a participação da oferta privada de vagas saltou de 327.566, em 2002, para 957.194, em 2014, o que em termos percentuais significou um crescimento de 292%, com uma participação que passou de 50,23% para 53,64% do total de matrículas na educação profissional em todo o Brasil

⁸ Esse Sistema é formado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Serviço Social do Transporte (Sest).

As políticas públicas de educação profissional e de qualificação profissional no âmbito do Governo Federal estão prioritariamente sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e do MTE. Não à toa, no período de 2000 a 2010, os Ministérios supracitados foram, respectivamente e percentualmente, o 3º (8,04%) e o 7º (6,18%) que mais transferiram recursos à iniciativa privada⁹ (IPEA, 2011).

Nos últimos anos, a discussão sobre a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), em todos os seus níveis, assume uma posição primordial e torna-se um campo de disputa entre os vários sujeitos, públicos e privados, envolvidos com este nível de ensino (SANTOS; RODRIGUES, 2012).

As relações público-privadas ficaram mais explícitas a partir da reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990, principalmente no governo de FHC. Na apresentação do documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) - *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*¹⁰-, o então Presidente disse que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tenta criar as possibilidades para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais (BRASIL, 1995).

No âmbito operacional, as políticas de reforma do Estado focam no reencontro das medidas possíveis para a reestruturação de novos padrões de relações entre a sociedade, o mercado e o Estado em um mundo globalizado e democrático (REZENDE, 2002a).

A inclusão das organizações sociais (OS) - Lei nº 9.637/98 -, das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) - Lei nº 9.790/99 - e das parcerias público-privadas (PPPs) – Lei nº 11.079/2004 - nas políticas públicas brasileira remonta ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no governo de FHC, que perpassaram o governo Luiz Inácio Lula da Silva, chegaram ao governo Dilma Rousseff, tratando-se de uma maneira de ocorrer as parcerias entre o Estado e a sociedade civil (KRÜGER, 2013), tendo ocorrido também no governo Dilma a promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, através da Lei nº 13.019/14.

⁹ Representa a proporção de recursos classificados na função, considerando todos os recursos repassados para as entidades privadas sem fins lucrativos (ESFLs).

¹⁰ Esse Plano foi elaborado pelo MARE cujo Ministro foi Luiz Carlos Bresser Pereira e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado - cujo Presidente foi Clóvis Carvalho (Ministro Chefe da Casa Civil) e seus demais membros foram Luiz Carlos Bresser Pereira (Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado), Paulo Paiva (Ministro do Trabalho), Pedro Malan (Ministro da Fazenda), José Serra (Ministro do Planejamento e Orçamento) e o General Benedito Onofre Bezerra Leonel (Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas) - em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, na época FHC, que o aprovou (BRASIL, 1995).

A importância de se pesquisar sobre as relações público-privadas, especificamente nas políticas de educação profissional e de qualificação profissional, vincula-se às privatizações que ocorreram no governo FHC e foram evidenciadas em Cêa (2007b) e Oliveira (2001) quando analisaram o Planfor.

Aliada à justificativa acadêmica, a institucional ocorre pela importância de debatermos sobre um tema que requer um refinamento da investigação para entendermos e discutirmos sobre os detalhes e meandros das principais medidas que constituíram o elo público-privado na esfera das políticas públicas de educação profissional e de qualificação profissional do Governo Federal. Desvendarmos tal enredo nos ajuda a apontarmos pistas para esclarecimentos dessa relação nessas políticas, bem como explicitar os impactos sociais e políticos para a sociedade do tema estudado.

No âmbito das relações público-privadas na educação, a esfera da educação profissional é aquela que carece de mais investigações. A partir da leitura das teses de Rodrigues (2017), Drabach (2018) e Oliveira (2018), dentre outros artigos, percebemos a pertinência de uma pesquisa que versasse sobre o Pronatec que foi o carro-chefe dentre as políticas públicas de educação profissional e qualificação profissional no 1º mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), na tentativa de avançarmos com o conhecimento acumulado.

A tese de doutoramento de Rodrigues (2017) teve como objetivo investigar o processo de elaboração e implementação do Pronatec, como uma política pública que se forma na intersecção entre os setores públicos e privados.

Drabach (2018), em sua tese de doutoramento, teve como propósito primordial identificar e analisar o processo de construção e desenvolvimento do Pronatec, usado como sinônimo da iniciativa Bolsa Formação, no âmbito de instituição pública (integrante da Rede Federal de EPT) e privada (integrante do sistema S) situadas no Estado do Rio Grande do Sul, de modo a se apropriar das relações entre trabalho e educação, formação profissional e desenvolvimento econômico que informam essa política, e a examinar e identificar os impactos dessa nova forma de oferta na esfera das políticas públicas de educação profissional já em marcha.

A tese de doutoramento de Oliveira (2018) fundamentou-se em analisar o projeto de formação do trabalhador que surge com a política do Pronatec, que desenvolve cursos profissionalizantes na educação básica através de parcerias público-privadas.

Os objetivos listados abaixo têm sua pertinência em virtude dos trabalhos que se dedicaram ao estudo do financiamento da educação profissional nem sempre terem colocado como tema central de investigação as parcerias do poder público com a iniciativa privada.

Destacamos entre estes estudos, os quais serão aprofundados no processo de investigação, a tese de doutoramento de Grabowski (2010) a qual abordou no âmbito das políticas públicas educacionais o financiamento da educação profissional no Brasil, a partir do financiamento da educação no país, de uma análise da configuração do Estado brasileiro, da opção por variados programas de educação profissional em detrimento de uma política pública global tomando o Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) como estudo de caso. A pesquisa entendeu como o modelo praticado pelo Estado brasileiro na educação profissional está, de forma proposital, voltado e estruturado para o atendimento dos interesses do setor privado que hegemoniza e atua nesta modalidade de educação no Brasil.

As formas como o Estado disponibiliza fundos públicos a serviço da reprodução do capital é variada, ora por repasses diretos por meio de programas, ora através de repasses indiretos por meio de isenções previdenciárias e fiscais, ou mesmo qualificando e financiando a força de trabalho para o capital e/ou instrumentalizando a formação técnico-profissional aos ditames do mercado (GRABOWSKI, 2010).

Souza, Ramos e Deluiz (2007b) problematizaram o envolvimento dos sistemas municipais públicos de educação na cobertura das demandas locais por educação profissional, tomando como pilar dois eixos analíticos: as relações entre o desenvolvimento econômico local e a promoção da educação profissional e as parcerias público-privadas.

Em sua tese de doutoramento, Krüger (2013) trouxe como foco examinar as consequências e efeitos derivados da transformação das Escolas Técnicas Federais (ETFs), Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas e Colégios Técnicos e Agrícolas vinculados às Universidades Federais em *campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), em decorrência da Lei nº 11.892/2007, enfocando o caso do Campus Pelotas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense (IFSul), ex-Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS).

Através da análise e investigação da evolução destas instituições de ensino profissionalizante durante o período republicano, sobretudo nos anos de 1990 a 2013, o autor concluiu que as políticas públicas educacionais para a educação profissional brasileira foram instigadas pelas agências multilaterais, convergindo com a ideologia neoliberal que defende o Estado Mínimo, ocasionando uma nova reorganização político-jurídico-institucional para estas instituições, modificando completamente suas concepções, identidades e objetivos históricos, alarmando para sua possível modificação em entidades ou fundações estatais de direito privado.

Demonstrou-se, também, que apesar da expansão da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) a partir do ano de 2008 na modalidade de *campi* dos IFs, houve um procedimento de privatização nas ofertas de matrículas e nas modalidades de educação profissional, reforçando as PPPs (KRÜGER, 2013).

Ramos (2005) analisou as medidas governamentais de reformas da educação profissional realizadas a partir do governo de FHC, incluindo o primeiro ano do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizadas pelo carreamento de recursos públicos para a esfera privada. Utilizando dados de um estudo contratado pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec), em 2003, a autora apresentou as fontes de financiamento de educação profissional existentes e que além dos Ministérios da Educação e do Trabalho, diversos ministérios destinam recursos para a educação profissional, como por exemplo, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e da Saúde. São encontradas, ainda, ações nessa área financiadas por organismos internacionais e nacionais, tais como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Ministério de Ciência e Tecnologia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), além dos fundos diversos das privatizações.

A fragmentação dos recursos através das três significativas fontes – orçamento da União, FAT e Sistema S – englobam finalidades, gestões diferentes e interesses variados. Tal contribuição para nossa tese se percebe na medida que tal fracionamento pode ser a origem de muitos erros e desvios na aplicação dos recursos públicos, compreendendo também sua apropriação privada (RAMOS, 2005).

Faria (2015), em sua dissertação de mestrado, analisou o atual projeto de formação profissional construído pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), através do Senai, o qual vem apresentando expansão desde o início dos anos 2000 no contexto nacional. A autora escolheu duas das principais políticas públicas de educação profissional desenvolvidas pelo governo presidido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo elas o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), instituído em 2003, e o Pronatec criado em 2011, procurando analisar se houve nas propostas destas duas políticas públicas a presença das diretrizes essenciais do atual projeto de formação construído pelo empresariado industrial nacional.

Especificamente para o estado de Pernambuco, Silva (2013), em sua tese de doutoramento, investigou o papel do poder público e da iniciativa privada mediante parcerias instituídas na política de expansão do Ensino Técnico, no contexto do Programa de Educação Integral. A tese defendida pela autora foi a de que a rede estadual de educação pública de

Pernambuco, a partir da última década, institucionalizou e desenvolveu uma lógica mercadológica e privatista no sistema educacional, com influências no currículo. Nesse contexto, movimentou-se em combinação com as diretrizes do Governo Federal e as estratégias do sistema “sociometabólico” do capital de apropriar-se dos recursos públicos.

A proximidade com tais publicações - Ramos (2005), Souza, Ramos e Deluiz (2007b), Grabowski (2010), Krüger (2013), Silva, (2013), Faria (2015), Rodrigues (2017), Drabach (2018) e Oliveira (2018) - sobre as relações público-privadas, especificamente nas políticas públicas de educação profissional e de qualificação profissional do Governo Federal, foram sugestivas para a escolha do nosso objeto de pesquisa, onde capturamos elemento elucidadores e problematizadores que colaboraram para elaboração dos nossos objetivos e cenários da pesquisa, tornando-se relevante já que está sendo possível estabelecer novos olhares para o desvendamento das conexões público-privado, especificamente, no Pronatec.

Somente nos livros organizados por Adrião e Peroni (2005) e Peroni (2013b) constam nas suas respectivas compilações, respectivamente, um artigo sobre as relações público-privadas na educação profissional. No primeiro livro, consta um artigo de Marise Ramos intitulado *O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC* cuja temática abordamos acima.

No segundo livro, consta um artigo elaborado por Maurício Ivan dos Santos e por Romir de Oliveira Rodrigues intitulado *O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado*. Nesse artigo os autores trataram sobre como o Pronatec estabeleceu metas, objetivos e ações audaciosas para a expansão da formação profissional, evidenciando-se um considerável repasse de verbas públicas para instituições privadas, singularmente o Sistema S, que se mostra como um agente fundamental do Programa. Declaramos assim que as relações público-privadas na educação profissional foram alvo de pouca investigação.

A partir dos dados e informações expostos nessa *Introdução*, o entendimento de (re) criar um objeto de estudo, ou melhor, explorar outras vertentes e/ou documentos ainda não analisados, ou mesmo aqueles que já foram analisados, perseguirmos novos enfoques que os interpretem foi tônica do nosso trabalho.

A justificativa de selecionarmos para nossa pesquisa o Pronatec se deu pela capilaridade, abrangência, quantitativo de educandos, instituições conveniadas e executoras, investimentos, período de vigência e existência do seu respectivo Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, além de ser uma política pública de educação profissional e de

qualificação profissional promovida e financiada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia do MEC.

A abrangência, a capilaridade e as instituições executoras do Pronatec no Brasil, através das parcerias do MEC, acontecem com: as instituições da Rede Federal de EPCT; as instituições de EPT das redes estaduais, distrital e municipais; as instituições dos serviços nacionais de aprendizagem; e as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica¹¹.

No tocante ao quantitativo de educandos e a participação de cada rede ofertante nas matrículas do Pronatec, entre 2011 e 2015, foram realizadas 2,7 milhões de matrículas em cursos técnicos (38%). Nessas matrículas, a participação dos IFs foi de 34,6%, a das Redes Estaduais 21,1%, a das instituições privadas que aderiram ao Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec)¹² 20,6%, a do Senai 13,9% e a do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) 9,5%¹³. Se somarmos as matrículas nas instituições privadas, no Senai e no Senac tivemos 44% das inscrições, que superaram, individualmente, os IFs e as Redes Estaduais.

Quanto aos 6,6 milhões de matriculados em cursos de qualificação profissional realizados pelo Pronatec, entre 2011 e 2015, a participação do Senai foi de 46,2%, a do Senac 34,3%, dos IFs foi de 11,4%, a do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) 3%, Redes Estaduais e Municipais 2,6% e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) 2,2%¹⁴. Se somarmos as matrículas no Sistema S tivemos 85,7% das inscrições.

O Pronatec teve seu início em 2011, através da Lei nº 12.513/2011. Ainda em 2018 permanece a vigência desse Programa sem prazo para terminar, ou seja, já completaram oito anos de sua implementação.

No que se refere ao seu Conselho Deliberativo, o art. 17 da Lei do Pronatec nº 12.513/2011 diz que é formado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional com a responsabilidade de providenciar a articulação e avaliação dos programas

¹¹ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/Pronatec>>. Vários acessos.

¹² O Sisutec é o sistema informatizado, gerenciado pelo MEC, no qual instituições públicas e privadas de ensino superior e de EPT oferecem vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<http://sisutec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

¹³ Dados disponíveis no sítio eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/Pronatec/perguntas-frequentes>>. Vários acessos.

¹⁴ Dados disponíveis no sítio eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/Pronatec/perguntas-frequentes>>. Vários acessos.

voltados à qualificação profissional e formação profissional na esfera da administração pública federal (BRASIL, 2011a).

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional será ligado ao Ministério da Educação e terá em sua composição um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes Ministérios: da Educação; da Fazenda; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2012a).

De certa forma, notamos que houve políticas públicas de Estado, na implementação do Pronatec, já que houve continuidade do governo do PT na Presidência da República - Lula através de dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014) através de um mandato -, no período que engloba nossa pesquisa (2011-2014). Além disso, o PNQ, de acordo com Ipea (2014), continuou a ser executado em paralelo com o Pronatec e, em 2013, aquele Plano foi absorvido pelo Programa.

Nessa perspectiva elegemos como nosso problema de pesquisa: de quais formas se expressaram as relações público-privadas nas iniciativas do Pronatec, no primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff?

Também nos guiam como questões da pesquisa: quais as influências da globalização econômica e do neoliberalismo na reforma do Estado, no Novo Desenvolvimentismo e nas relações público-privadas? Como ocorreram as convergências entre o público e o privado nas políticas públicas brasileiras da educação básica, e especificamente nas de educação profissional, a partir da reforma do Estado? Como se apresentaram as relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec? Como se exprimiram as relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec?

Nossa pesquisa tem como objetivo geral:

- Analisar como se expressaram as relações público-privadas nas iniciativas do Pronatec, no primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff.

E como objetivos específicos:

- Compreender as repercussões da globalização econômica e do neoliberalismo na reforma do Estado e no Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

- Caracterizar as confluências entre o público e o privado nas políticas públicas brasileiras da educação básica, e especificamente da educação profissional, com o advento da reforma do Estado.
- Investigar como se apresentaram as relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec.
- Analisar como se exprimiram as relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec.

Como pressuposto da pesquisa, parafraseamos a clássica tese que virou livro de Frigotto (1984) intitulado *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista* para o diagnóstico dos cursos de qualificação profissional e de educação profissional, principalmente a partir dos anos de 1990 até os dias atuais, culminando com o Pronatec: a produtividade da qualificação profissional improdutiva. É produtivo para a manutenção da hegemonia do sistema capitalista que a grande maioria dos cursos de qualificação profissional e de educação profissional sejam improdutivos, ou seja, vigorem cursos aligeirados, produzidos de forma rápida, com um número significativo de alunos/trabalhadores matriculados, com carga horária média baixa, a uma despesa média pequena e a um custo médio hora/aluno baixíssimo, com uma pequena taxa de encaminhamento ao mercado de trabalho, e quando houver tal direcionamento que sejam para ocupações que possuam baixo valor salarial, produzam uma carta de competências de acordo com as demandas do mercado de trabalho, com foco na empregabilidade e no empreendedorismo, para a ampliação do exército industrial de reserva, já que poucos trabalhadores serão absorvidos pelo sistema formal de emprego, e muitos, pelo sistema informal, para que ocorra uma perenidade no rebaixamento dos salários e o aumento da flexibilização dos direitos trabalhistas, ou simplesmente que permaneçam nas estatísticas dos desempregados, ou subempregados, ou desalentados.

Mesmo sabendo que os contextos político, econômico e social no Brasil são diferentes da época do trabalho de Frigotto (1984) - pleno emprego e crescimento do Estado, com um vigor da TCH, onde esta defende que se o indivíduo investisse em capital humano traria benefícios individuais e econômicos para ele e desenvolvimento econômico para o seu país -,

hoje a competência¹⁵, a empregabilidade e o empreendedorismo¹⁶ são metamorfoses dessa teoria. Tais ideologias buscam solidificar a ideia de que o desemprego é causado pela falta de educação/qualificação profissional, escondendo seu caráter funcional e joga exclusivamente para o indivíduo tais responsabilidades. Entendemos que a empregabilidade é uma nova caricatura da TCH. A empregabilidade em conjunto com o conceito de competência surge como o novo referencial utilizado pelos organismos internacionais e pelo empresariado para justificar a impossibilidade do atual estágio do desenvolvimento capitalista reverter a crise do desemprego, acentuado pela reestruturação produtiva e pelo processo de marginalização econômica que os países subdesenvolvidos vivem atualmente.

Também utilizamos como outro pressuposto da pesquisa uma paráfrase do clássico artigo de Gentili (1998a) intitulado *Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora* para a análise das políticas de qualificação profissional e de educação profissional, principalmente a partir da década de 1990 com o advento da reforma do Estado e que reverbera até hoje naquelas políticas, dentre elas o Pronatec: “qualificar” para o desemprego ou subemprego - a integração desintegradora. Ou seja, a “qualificação profissional” oferecida para os concluintes dos cursos de educação profissional/qualificação profissional - dentre eles os do Pronatec - não será suficiente para a diminuição do número de desempregados ou de subempregados, desintegrando-se a perspectiva de que a “qualificação profissional”, por si só, é condição necessária para a conquista de um emprego formal que possibilite as condições mínimas para a classe trabalhadora sobreviver.

A seguir discorreremos sobre as nossas opções metodológicas para a pesquisa.

1.1 Opções metodológicas

Nossa pesquisa buscará sustentação no enfoque dialético. A dialética materialista histórica, para ser materialista e histórica, tem de dar conta do específico, da totalidade, do

¹⁵ Segundo Manfredi (1998), a categoria competência é utilizada sem distinção nos âmbitos do trabalho e educacional como se tivesse uma conotação universal. No discurso empresarial existe uma tendência de estabelecê-la menos como “estoque de habilidades e conhecimentos” e mais como capacidade de atuar, interferir, resolver situações imprevisíveis e imprevistas.

¹⁶ “[...] a noção de empreendedorismo serve de mediação entre a possibilidade de conseguir emprego ou ocupação e a persistência de um contexto marcado pela restrição de empregos formais regulamentados, fundados em direitos do trabalho. [...] O empreendedorismo passa a se constituir num conceito-chave para a compreensão da atual forma de articulação entre economia e educação, proposta pelos ideólogos do capital, e incorporada por inúmeras entidades da sociedade civil identificadas com as causas dos trabalhadores” (CÊA, 2007a, p. 310-311).

particular e do singular. Isto pressupõe que “as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não são apriorísticas, mas construídas historicamente” (FRIGOTTO, 2000, p. 73).

Para esse mesmo autor, o enfoque dialético enquanto um método de análise se constitui em uma espécie de mediação no processo de assimilar, anunciar e exibir a estruturação, o desenvolvimento e a modificação dos fenômenos sociais.

Para Gohn (2005), a pesquisa científica é sempre captação de uma totalidade vivente, movimentada, que possui uma história. Nesse sentido, os acontecimentos que se apresentam de forma isolada deverão ser compreendidos no processo concreto da investigação e submetidos à análise que busque sua constituição e sua natureza.

Desde que a área de Trabalho e Educação começou a crescer significativamente a partir de 1980, muito se tem falado da obrigação de se trabalhar com categorias. São elas que “servem de critérios de seleção e organização da teoria e dos fatos a serem investigados, a partir da finalidade da pesquisa, fornecendo-lhe o princípio de sistematização que vai lhe conferir sentido, cientificidade, rigor, importância” (KUENZER, 1998, p. 62).

A noção de “categoria” - que por muito dos usos prestados, acaba de forma especial por exemplificar os perigos que sua utilização enquanto dogma - pode submeter à reflexão. Na sua acepção de origem, o conceito de categoria nos faz lembrar das limitações que constituem a nossa comunicação e o nosso pensamento (VALLE, 2008).

Para essa mesma autora, as categorias corresponderiam a oportunidades mínimas de organização necessárias para que possamos compreender os fenômenos, munindo-lhes de inteligibilidade. As categorias estão interligadas à possibilidade de compreensão; elas não vêm “da” experiência, mas têm que se fazer presentes para que a experiência possa ser reconhecida como tal.

Para nossa tese vamos nos ater sobre as categorias contradição e totalidade. A relação público-privada, a reforma do Estado, a globalização econômica/mundialização do capital, o Novo Desenvolvimentismo e o neoliberalismo - categorias utilizadas na tese para melhor apreensão do nosso objeto de pesquisa - são compreendidos de uma melhor forma quando utilizamos aquelas categorias.

De acordo com Kuenzer (1998), é necessário definir as categorias metodológicas. Elas, de forma ampla discutidas nas teses, dissertações e pesquisas que se desenvolvem no cerne do materialismo histórico, são as categorias do próprio método dialético: práxis, totalidade, contradição etc. A totalidade implica na acepção da realidade enquanto um todo em um processo ativo de estruturação e de autocriação, em que os fatos podem ser entendidos a partir do lócus que ocupam na totalidade da realidade e das relações estabelecidas com outros fatos e

com o todo, em que os fatos integram um processo de concretização que se dá através do movimento e dos contatos que acontecem entre partes/todo e todo/partes, dos fenômenos para a essência e vice-versa, da totalidade para as contradições entre as partes (equilíbrio, harmonia/desequilíbrio, desarmonia) onde os conceitos entram em movimento recíproco e se esclarecem de forma mútua.

Torna-se bem esclarecedor o excerto que Kuenzer (1998) trata a categoria contradição. Ela afirma inicialmente que a categoria totalidade sem contradição é vazia, apática. Em seguida, a autora continua ao dizer o que a pesquisa deverá apreender:

[...], a pesquisa deverá buscar captar a todo o momento o movimento, a ligação e unidade resultante dos contrários, que ao se opor dialeticamente, um incluindo-se/excluindo-se no/do outro, se destroem ou se superam; as determinações mais concretas contém, superando-as, as determinações mais abstratas; assim, o pensamento deverá move-se durante o transcurso da investigação, entre os pólos dialeticamente relacionados, buscando compreender onde e como se incluem/excluem, desaparecem ou originam uma nova realidade; internacionalização/nacionalização, globalização/regionalização; padronização/criatividade, centralização/descentralização, ampliação/fragmentação, educação/deseducação, qualificação/desqualificação, humanização/desumanização, especialização/politecnia, autonomia/dominação, adesão/resistência, unilateralidade/omnilateralidade, conservação/transformação, e assim por diante, **buscando não explicações lineares que “resolvam” as tensões entre os contrários mas captando a riqueza do movimento e da complexidade do real, com suas múltiplas determinações e manifestações** (KUENZER, 1998, p. 65, negrito nosso).

Os elementos para análise do nosso trabalho foram obtidos através do levantamento de dados, do quadro teórico e da análise documental-interpretativa. A pesquisa documental “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45).

Para esse mesmo autor, algumas pesquisas produzidas baseadas em documentos são importantes não porque respondem irrevogavelmente a um problema, mas porque possibilitam melhor interpretação desse problema ou, então, hipóteses que levam à sua verificação por outros meios.

De acordo com Triviños (1987), a análise documental é um tipo de estudo descritivo que permite ao pesquisador a possibilidade de agrupar uma enorme quantidade de informação sobre textos, livros, requisitos e dados, processos e condições, leis de educação etc.

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998) consideram como documento qualquer registro escrito que possa ser utilizado como fonte informativa.

Shiroma, Garcia e Campos (2011) constataram, por exemplo, que os documentos de políticas gerados no âmbito do Estado e/ou dos organismos multilaterais têm como características um caráter prescritivo, recorrendo de forma comum a argumentos de autoridade com tática para se tornarem legítimos e propagarem suas orientações, análises, relatórios etc.

No entanto, reportando-se a Fairclough, Shiroma, Garcia e Campos (2011) nos alertam que os textos de política não são “fechados”, mas ao contrário, dão asas a interpretações e reinterpretções que produzem, por consequência, significados e sentidos variados a um mesmo termo. Embora sociais, os significados e os sentidos com que as palavras são aplicadas entram em disputas mais ampliadas, já que as estruturações particulares das relações entre as palavras e das relações entre os sentidos de uma palavra são formas de hegemonia.

A análise e interpretação dos dados, segundo Lakatos e Marconi (1991), são o núcleo central da pesquisa. Para a análise dos documentos utilizaremos a análise interpretativa. A análise é a tentativa de confirmar as ligações que existem entre o fenômeno estudado e outros fatores, sendo a interpretação

a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 168).

A análise interpretativa tem por objetivo básico

abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, em raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social (TRIVIÑOS, 1987, p. 138).

Para Triviños (1987), nosso interesse deve estar focado nos elementos produzidos pelo meio em que o sujeito está inserido e que têm encargos em seu desempenho na comunidade, bem como nos processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social, no qual está incluído o sujeito.

Os elementos produzidos pelo meio estão representados

pelos *Documentos* (*internos*, relacionados com a vida peculiar das organizações e destinados, geralmente, para o consumo de seus membros; e *externos*, que têm por objetivo, principalmente, atingir os membros da comunidade em geral; *instrumentos legais*: leis, decretos, pareceres, resoluções, regulamentos, regimentos etc. (TRIVIÑOS, 1987, p. 139, *itálicos no original*).

Também percebe como centro de análise “*Processos e Produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural do macroorganismo social no qual está inserido o sujeito, refere-se aos modos de produção [...], às forças e relações de produção, à propriedade dos meios de produção e às classes sociais*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 139, *itálicos no original*).

A coleta e a análise de dados são uma etapa no processo da pesquisa como também duas fases que se retroalimentam invariavelmente. Nessa perspectiva, “[...] qualquer ideia do sujeito, documento etc. é imediatamente descrita, explicada e compreendida, à medida que isso seja possível” (TRIVIÑOS, 1987, p. 139).

Para darmos conta dos objetivos da pesquisa indicamos o nosso percurso e as nossas escolhas investigativas.

1.1.1 Percurso investigativo

As relações público-privadas nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação do Pronatec como objeto de pesquisa foram escolhidas pelo Programa ter sido a principal política pública de educação profissional e de qualificação profissional do governo Dilma Rousseff, bem como terem poucas pesquisas brasileiras com o mesmo foco nessa modalidade de ensino.

As iniciativas do Pronatec utilizadas para nossas análises foram o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação, já que nelas ocorreram de forma explícita as relações público-privadas, ou seja, foram as iniciativas que demandaram transferências consideráveis do fundo público para a iniciativa privada.

O interstício utilizado na tese para as análises das relações público-privadas no Pronatec foi o 1º mandato do seu governo (2011-2014), já que ele teve início em 2011 e quisemos terminar nossas análises com o fim desse mandato, em 2014. Quando abordamos principalmente a iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S trouxemos à baila discussões ainda não realizadas, principalmente sobre a vultuosidade dos recursos públicos apropriados pelo Senai e pelo Senac nessa iniciativa do Programa.

Utilizamos como categorias basilares para melhor compreensão do nosso objeto de pesquisa: a globalização econômica; o neoliberalismo; a reforma do Estado; o Novo Desenvolvimentismo; e, o público e o privado na educação básica.

As políticas públicas sofrem interferências e dependendo do poder geopolítico-econômico de um país também podem influenciar nos ditames econômicos. Pelo Brasil estar atrelado a um capitalismo dependente, suas políticas públicas sofreram/sofrem interferências

muito fortes dos ditames econômicos. Nessa perspectiva, o Pronatec sofreu/sofre influências da globalização econômica/mundialização do capital, do neoliberalismo, da reforma do Estado e do Novo Desenvolvimentismo. Utilizamos para uma análise crítica dessas categorias os seguintes autores: Bruno (2009), Chesnais (1996, 2005), Diniz (2016), Duménil e Lévy (2005), Gentili (1998b), Gonçalves (2012), Sampaio Jr. (2012), Streeck (2018) etc.

Outro debate que se tornou pertinente para esse trabalho foi sobre o público e o privado, como ambos fizeram/fazem parte da educação básica brasileira, e a sua especificidade na educação profissional. Para a discussão sobre o público e o privado, utilizamos os seguintes autores: Lombardi (2005), Silva (2006), Montañó (2008), dentre outros. No que diz respeito à discussão do público e do privado na educação básica brasileira, primeiramente fizemos um breve histórico, reportando-nos a Cury (2005), Sanfelice (2005), Saviani (2005), dentre outros.

Discutimos sobre o público e o privado na educação básica brasileira com o advento da reforma do Estado. Para o início desse debate mostramos como a parceria público-privada está se materializando na educação infantil, apoiando-nos em Adrião, Borghi e Domiciano (2010), Arelaro (2008), entre outros autores.

Apresentamos como se materializaram a discussão sobre o público e o privado nos ensinos fundamental e médio através dos dados disponibilizados pelo INEP que é uma autarquia federal vinculada ao MEC. Abordamos dois exemplos de como se materializaram a parceria entre o público e o privado nesses níveis de ensino através do Instituto Ayrton Senna (IAS) e do Grupo Positivo. Tais entidades foram escolhidas pela capilaridade, abrangência e quantitativo de recursos abarcados no país.

Sobre como se deram as relações público-privadas na educação profissional brasileira, utilizamos os dados disponibilizados pelo INEP/MEC, referentes ao número de matrículas nessa modalidade de ensino, por dependência administrativa, no Brasil, de 2007 a 2014. Ilustramos como exemplo o PNQ.

Discutimos efetivamente sobre o nosso objeto de pesquisa: o Pronatec e suas duas iniciativas que efetivaram as relações público-privadas – o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação. Abordamos cinco aspectos que confirmam a materialização daquelas relações: a legislação; a transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas; as matrículas; a ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas; e os seus indicadores e metas.

A escolha da legislação como o primeiro assunto foi porque ela vem a ser um dos espaços de maior importância para materialização da disputa entre os defensores do público e do privado, onde ocorrem a confirmação/predominância dos seus respectivos interesses em

detrimento dos demais. É nesse ambiente que é estruturado o arcabouço das políticas públicas, com seus objetivos, suas diretrizes, suas dimensões, ações desenvolvidas, atendimento, recursos envolvidos etc.

A preferência pelo segundo tema - a transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas - deu-se por ela ser o cerne das relações público-privadas. No modo de produção capitalista atual, o fundo público realiza uma função dinâmica nas políticas macroeconômicas, sendo fundamental no âmbito da acumulação produtiva e na esfera das políticas sociais (OLIVEIRA, 1988; SALVADOR, 2012).

Oliveira (1988) defende que a formação do modo de produção capitalista é impossível sem o uso dos recursos públicos, que em certos casos atuaram quase como uma “acumulação primitiva”.

O fundo público, em suas variadas formas, passou a ser o argumento do financiamento da acumulação de capital aliado ao financiamento da reprodução da força de trabalho, alcançando de forma global todos os habitantes através dos gastos sociais, sendo estruturante e imprescindível ao capitalismo atual, o que faz com que o fundo público seja insubstituível e estrutural no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas da sua formação: sua mediação é perfeitamente necessária pelo fato de que, tendo desligado o capital de suas determinações autovalorizáveis, explodiu um agigantamento das forças produtivas de tal maneira que o lucro capitalista é totalmente escasso para dar condição, consumir as novas capacidades de progresso técnico aberto. Isto somente se torna possível apoderando-se de parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou de forma mais específica, dos recursos públicos que tomam a configuração estatal nas economias e sociedades capitalistas. A massa de valor em mãos dos capitalistas, sob a condição de lucro, de cujo exagero a circulação monetária contemporânea é a expressão, não deve enganar: apesar da enorme liquidez, essa massa de valor é plenamente insuficiente para compor as novas possibilidades abertas em acumulação de capital concreta (OLIVEIRA, 1988).

Para esse autor, o financiamento da força de trabalho ocorre através do financiamento dos direitos sociais (educação, saúde, moradia, segurança, previdência social etc.) pelo Estado. Para Evilasio Salvador, que se reportou ao seu livro *Fundo público e seguridade social*, o fundo público está presente na reprodução do capital nos seguintes formatos:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução

- da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
 - iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
 - iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2012, p. 6-7).

Para esse mesmo autor, o fundo público engloba toda a capacidade de movimentação de recursos que o Estado tem para intrometer-se na economia, seja através das empresas públicas, pela utilização das suas políticas monetária e fiscal, bem como pelo orçamento público. Segundo Salvador e Teixeira (2014), uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da retirada de recursos da sociedade na forma de contribuições e taxas, de impostos, e da mais-valia socialmente produzida.

O fundo público, segundo Cipolla (1995), substitui de forma progressiva a concorrência capitalista pela concorrência à riqueza pública. Como esta última provoca uma sociabilidade direta, o fundo público atua no sentido de dissolver o mercado como *lócus* da sociabilidade e abre a possibilidade do manejo da riqueza pública como forma de socialização do excedente.

O fundo público manifesta-se como pressuposto da valorização e, por conseguinte, como novo componente das relações de produção. Abre-se, assim, a possibilidade de uma nova forma de organização social na qual o controle do fundo público se modifique numa sociedade de gestão da riqueza pública (CIPOLLA, 1995). Essa forma de organização social é, segundo Oliveira (1988), a entrada para o socialismo.

Retornando para a escolha do terceiro assunto que corroborou a materialização das relações público-privadas nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação do Pronatec, foram suas respectivas matrículas realizadas, já que elas explicitaram o aspecto quantitativo de quantos alunos foram matriculados em cada iniciativa, por dependência administrativa – pública (federal, estadual ou municipal) ou privada.

O quarto ponto discutido que ratificou a materialização das relações público-privadas foi a ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas. Essa prática fortalece o âmbito privado e enfraquece o público, já que flexibiliza sobremaneira a responsabilidade que se tem que ter com o Estado brasileiro no âmbito das prestações de contas realizadas com o fundo público.

O último quesito discutido foi sobre os indicadores e as metas disponibilizadas nas iniciativas que analisamos do Pronatec. Eles estão em consonância com o Estado Gerencialista advindo da reforma do Estado brasileiro. Especificamente, a publicação realizada em meados do 1º mandato do governo Dilma Rousseff, intitulada *Indicadores – orientações básicas aplicadas à gestão pública* (BRASIL, 2012), vem a ser a cartilha que orientou as políticas públicas no período. Esse documento asseverou que o Ministério do Planejamento tem empregado com empenho algumas das mais importantes características intrínsecas do planejamento governamental “como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros” (BRASIL, 2012, p. 7).

Um dos aspectos da materialização das relações público-privadas na iniciativa do Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec ocorreu na temática da legislação, onde analisamos as leis do Senai e do Senac, que, a partir de 2009, modificaram e acrescentaram normas aos regulamentos daquelas entidades que versaram sobre a receita líquida de contribuição compulsória que foi/é a principal arrecadação para a destinação de recursos às vagas gratuitas aos seus cursos, que constam no quadro abaixo:

Quadro 1 - Documentos normativos federais analisados da iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec - ano 2008

Tipo de documento	Ano	Descrição
Decreto nº 6.633	2008	Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967.
Decreto nº 6.635	2008	Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962.

Fonte: <<http://www.planalto.gov.br>>. Vários acessos.

Também utilizamos para análise interpretativa a legislação que versou sobre a iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, de 2011 a 2014, seus respectivos atos normativos e leis¹⁷ que abordaram sobre diretrizes, critérios e procedimentos para a movimentação de recursos financeiros que objetivaram ao oferecimento de Bolsa-Formação, os quais se apresentam no quadro a seguir:

¹⁷ A legislação e os atos normativos do Pronatec, de 2011 a 2014, estão disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/legislacao>>. Vários acessos.

Quadro 2 - Documentos normativos federais analisados da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec - 2011 a 2014

Tipo de documento	Ano	Descrição
Lei nº 12.513	2011	Institui o Pronatec, altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT), entre outros.
Resolução CD ¹⁸ /FNDE nº 3	2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011.
Resolução CD/FNDE nº 4	2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011.
Lei nº 12.816	2013	Altera as Leis nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (Lei do Pronatec); nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para o efeito do imposto sobre a renda, entre outros.
Resolução CD/FNDE nº 6	2013	Altera a Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012 que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
Portaria MEC nº 168	2013	Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
Portaria MEC nº 1.007	2013	Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
Portaria MEC nº 114	2014	Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
Portaria MEC nº 991	2014	Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.
Resolução CD/FNDE nº 2	2014	Altera o art. 3º da Resolução CD/FNDE nº 7, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos SNAs, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.

Fonte: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/legislacao>>. Vários acessos.

¹⁸ Conselho Deliberativo.

Para uma melhor compreensão do Pronatec, apropriamo-nos das atas¹⁹ do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional²⁰ e do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional²¹, bem como da Nota Técnica nº 278/2014/Setec/MEC – que tratou sobre o balanço do Pronatec e perspectivas para o período 2012-2015.

Para análise dos dados quantitativos – recursos recebidos por entidades, matrículas e indicadores e metas – das iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2014 que se referiu ao primeiro mandato do governo Dilma Rousseff apropriamo-nos dos seguintes documentos:

Quadro 3 - Documentos analisados sobre os dados quantitativos – recursos recebidos por entidades, matrículas e indicadores e metas – das iniciativas Bolsa-Formação e Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec – 2009 a 2014

Tipo de documento	Ano	Descrição
Relatório de Gestão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Nacional (Senai-DN) do exercício de 2009	2010	Relatório de Gestão do exercício de 2009, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac-DN) do exercício de 2009	2010	Relatório de Gestão do exercício de 2009, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senai-DN do exercício de 2010	2011	Relatório de Gestão do exercício de 2010, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senac-DN do exercício de 2010	2011	Relatório de Gestão do exercício de 2010, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN

¹⁹ Tais atas foram solicitadas ao MEC, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em 05/06/2018, gerando o protocolo de pedido 23480.01289/2018-68. Em 20/06/2018, a Chefia de Gabinete da Setec respondeu-nos que até aquele momento o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional se reuniu três vezes: a primeira reunião na data de 20/11/2013, a segunda, na data de 18/08/2014; e a terceira, na data de 17/11/2014, sendo lavrada a ata só da primeira reunião. E o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional se reuniu apenas uma vez, na data de 21/11/2013, enviando-nos a mesma.

²⁰ O Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Pronatec.

²¹ A Portaria nº 471, de 3 de junho de 2013, do MEC, dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, previsto no Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012.

		está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senai-DN do exercício de 2011	2012	Relatório de Gestão do exercício de 2011, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senac-DN do exercício de 2011	2012	Relatório de Gestão do exercício de 2011, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senai-DN do exercício de 2012	2013	Relatório de Gestão do exercício de 2012, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senac-DN do exercício de 2012	2013	Relatório de Gestão do exercício de 2012, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do exercício de 2012	2013	Relatório de Gestão do exercício de 2012, apresentado aos órgãos de controle interno e externo, como prestação de contas anual, segundo obrigações constantes nos termos do art. 70 da Constituição Federal
Relatório de Gestão do Senai-DN do exercício de 2013	2014	Relatório de Gestão do exercício de 2013, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senac-DN do exercício de 2013	2014	Relatório de Gestão do exercício de 2013, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão da Setec do exercício de 2013	2014	Relatório de Gestão do exercício de 2013, apresentado aos órgãos de controle interno e externo, como prestação de contas anual, segundo obrigações constantes nos termos do art. 70 da Constituição Federal
Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União (CGU)	2014	Auditoria anual de contas, com auditoria feita na Setec no Programa 2031 (Pronatec Bolsa-Formação).
Relatório de Gestão do Senai-DN do exercício de 2014	2015	Relatório de Gestão do exercício de 2014, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senai-DN

		está obrigado nos termos do art. 70 da Constituição Federal.
Relatório de Gestão do Senac-DN do exercício de 2014	2015	Relatório de Gestão do exercício de 2014, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas ordinária anual que o Senac-DN está obrigado nos termos do art. 70 da Carta Magna.
Relatório de Gestão do MEC do exercício de 2014	2015	Relatório de Gestão do exercício de 2014, apresentado aos órgãos de controle interno e externo, como prestação de contas anual, segundo obrigações constantes nos termos do art. 70 da Constituição Federal
Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU	2015	Auditoria anual de contas feita no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Levantamento de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU)	2015	Aprofundar o conhecimento das ações relacionadas ao Pronatec e as principais ações governamentais de formação profissional para, entre outros pontos, identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance de seus objetivos específicos. Buscou-se ainda identificar eventos de risco que pudessem comprometer o alcance de seus objetivos específicos. Por fim, objetivou-se verificar a viabilidade de empreender avaliação do impacto dos resultados do programa no público beneficiário.
Relatório de auditoria do TCU	2016	Verificou a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec.
Relatório de auditoria do TCU	2016	Sobre a transparência das entidades do Sistema S.
Relatório de auditoria do TCU	2017	Avaliou a atuação do Ministério da Educação (MEC) no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNAs), bem como o cumprimento das metas do referido Acordo, no período de 2009 a 2014.
Relatório de avaliação da CGU	2018	Avaliação da execução da ação 20RW Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica – Pronatec Bolsa-Formação.

Fontes: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Vários acessos. BRASIL. MEC (2015). BRASIL. MEC. SETEC (2013 e 2014). CGU (2018). CGU (2015). CGU (2014). TCU (2017). TCU (2016a). TCU (2016b). TCU (2015). Senai-DN (2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015). Senac-DN (2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015).

Também utilizamos o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) sobre os dados quantitativos referentes aos recursos recebidos por entidades e as matrículas nas iniciativas do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação, conforme o quadro a seguir:

Quadro 4 - Solicitações realizadas através do e-SIC sobre os dados quantitativos referentes aos recursos recebidos por entidades, as matrículas e a validação da metodologia de acompanhamento do Acordo de Gratuidade com o Senac e o Senai nas iniciativas do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação

Protocolo e-SIC	Data da solicitação	Resumo do pedido
23480004475201852	28/02/2018	Dados sobre investimentos e recursos transferidos detalhados do Governo Federal às entidades públicas e privadas no Pronatec.
23480005043201869	08/03/2018	Dados detalhados de descentralizações de recursos do Pronatec, no período de 2011 a 2014, para Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.
03006000553201919	10/05/2019	Arrecadação anual do Sistema S via Receita Federal.
23480013987201991	21/06/2019	Informações sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, de 2009 a 2014, relativos aos dados do Senai e do Senac.
23480024607201943	22/10/2019	Nota Técnica 19/2016/CGRI/DIR/SETEC/SETEC.

Fonte: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2fPrincipal.aspx>>. Vários acessos.

Logo abaixo mostraremos a estrutura e organização dessa tese.

1.1.2 Estrutura e organização do trabalho

Para dar conta dos objetivos da pesquisa, o trabalho se encontra estruturado da seguinte forma: esta seção introdutória, quatro seções e as considerações finais. Na segunda seção, abordaremos sobre as influências da globalização econômica e do neoliberalismo na reforma do Estado e no Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

Na terceira seção, trataremos sobre as materializações do público e do privado na educação básica brasileira - educação infantil, ensino fundamental (EF), ensino médio e educação profissional -, focando o debate a partir da reforma do Estado.

Na quarta seção, focalizaremos nas materializações das relações público-privadas do Pronatec na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S através da sua legislação, da transferência do fundo público para o Senac e o Senai, das matrículas, da ausência de prestação de contas e dos seus indicadores e metas.

Na quinta seção, abordaremos sobre as materializações das relações público-privadas do Pronatec na iniciativa Bolsa-Formação através da sua legislação, da transferência do fundo público para os serviços nacionais de aprendizagem (SNAs) e as instituições privadas, das

matrículas, da ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas e dos seus indicadores e metas.

Por fim, teceremos nossas considerações finais.

2 GLOBALIZAÇÃO(ÕES) ECONÔMICA(S) E NEOLIBERALISMO(S): REPERCUSSÕES NA REFORMA DO ESTADO E NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Essa seção foi escrita para dar conta de um dos objetivos específicos da nossa pesquisa: compreender as repercussões da globalização econômica e do neoliberalismo na reforma do Estado e no Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

Globalização econômica, neoliberalismo, reforma do Estado e as relações público-privadas estão na ordem do dia e fazem parte da discussão acadêmica, política, econômica e empresarial, principalmente no Brasil, a partir da década de 1990 até os dias atuais, em vários setores tais como o educacional, o econômico, o jurídico etc.

Recuamos um pouco até a década de 1970, no âmbito macroeconômico, em que a finança tira partido da crise estrutural dos anos de 1970. A inflação cumulativa, o aumento do desemprego, a elevação da instabilidade macroeconômica (sucédâneas recessões e aquecimentos) e a forte desaceleração do crescimento não foram vencidos pelas políticas keynesianas de reativação da economia, que foram provadas no decorrer das décadas anteriores. O problema foi que a crise estrutural resultava de uma diminuição gradativa da taxa de lucro nos principais países capitalistas desenvolvidos, mais ou menos desde a década de 1960 (DUMÉNIL; LEVY, 2005).

Streeck (2018) defende a tese de que a crise na qual o capitalismo se encontra atualmente, no início do século XXI - uma crise da sua economia, bem como da sua política -, somente se compreende se for entendida como o ponto alto de um desenvolvimento que teve início por volta de 1975, e cujas primeiras tentativas de compreensão englobam as teorias da crise daquela época.

O capitalismo das sociedades democráticas ricas encontra-se, nos dias atuais, em uma tripla crise, que já dura anos e que não se enxerga um final: uma crise bancária, uma crise das finanças públicas e uma crise da “economia real” (STREECK, 2018).

A crise bancária deveu-se ao fato de, no capitalismo financeiro do mundo ocidental, vários bancos terem oferecido créditos demais, públicos e privados, dos quais parte inacreditável de forma repentina se transformou em crédito podre (inadimplência).

Sobre a crise fiscal, ela surge dos déficits dos orçamentos públicos por várias décadas e do correspondente endividamento crescente dos Estados, realidades que nos levam aos anos 1970, bem como da apropriação dos empréstimos, indispensável após 2008, para socorrer tanto

a indústria financeira, através da recapitalização de institutos financeiros e da compra de títulos da dívida que perderam o valor, como a economia real, através de estímulos fiscais.

Se situarmos a crise fiscal do Estado moderno notaremos dois desenvolvimentos das últimas décadas cuja relevância não foi antecipada por ninguém. O primeiro é a mudança do Estado fiscal em Estado endividado que cobre grande parte - porventura, uma parte cada vez maior – de suas despesas adquirindo empréstimos e deixando de cobrar impostos; ampliando, conseqüentemente, uma grande dívida cujo financiamento tem de usar uma percentagem cada vez maior de suas receitas. Provavelmente essa resposta possível ao problema de financiamento dos Estados modernos não tenha gerado papel importante em debates anteriores

O'Connor, por exemplo, refere-se ela apenas de passagem²² - por, àquela altura, ainda não existir economia financeira suficientemente forte nem ter tido início a “financiarização” do capitalismo por meio da desregulamentação dos mercados financeiros. Por sua vez, para satisfazer as necessidades gigantescas de crédito das sociedades industriais ricas – em especial, dos Estados Unidos – foi necessário proceder à integração dos mercados financeiros em nível internacional (STREECK, 2018, p. 118).

Para o mesmo autor, a criação do Estado endividado pode ser entendido não somente como adiador na crise do Estado fiscal, mas também como nascimento de uma organização política nova, com uma lógica própria. A criação do Estado endividado também foi travada por uma causa com efeito oposto, sendo o segundo desenvolvimento na crise fiscal do Estado moderno: a reforma neoliberal do Estado, na década de 1990 e na primeira década desse milênio. Essa reforma estimulou a consolidação das finanças públicas através da privatização das tarefas do Estado que haviam sido concedidas ao longo do século XX.

O quadro abaixo mostra-nos as características dos dois povos do Estado democrático endividado: povo do Estado e povo do mercado.

Quadro 5 - O Estado democrático endividado e seus dois povos

Povo do Estado	Povo do mercado
Nacional	Internacional
Cidadãos	Investidores
Direitos civis	Exigências
Eleitores	Credores

²² “Normalmente uma dívida pública crescente não provoca um agravamento da crise fiscal, mas também não a atenua. As dívidas do Estado e dos municípios desaparecem em parte, por si sós” (O’CONNOR, 1973, p. 179 *apud* STREECK, 2018, p. 2018. Negrito nosso).

Eleições (periódicas)	Leilões (permanentes)
Opinião pública	Taxas de juro
Lealdade	“Confiança”
Serviços de interesse público	Serviço da dívida

Fonte: Streeck (2018, p. 127).

A atual crise financeira dos Estados constitui a concretização, nesta época, de um problema de funcionamento do Estado moderno, diagnosticado já no começo do século XX, e que reside no fato de sua capacidade de arrancar de uma sociedade de proprietários privados os meios de que necessita para o cumprir de suas crescentes tarefas tender a ficar aquém do necessário. De acordo com essa perspectiva, o endividamento público não acontece pelas despesas muito elevadas, mas por receitas muito baixas, resultantes do fato de a economia e a sociedade, orientadas segundo o princípio individualista da propriedade privada, limitarem seus tributos e concomitantemente exigirem cada vez mais do Estado (STREECK, 2018).

E a crise da economia, que se mostra através de uma elevada taxa de desemprego e na estagnação da economia, deve-se em parte ao fato dos consumidores e das empresas terem dificuldade de obter crédito dos bancos, já que muitos deles já alcançaram um nível elevado de endividamento e por causa do medo ao risco e da escassez de capital dos bancos. Deve-se também ao fato dos Estados serem obrigados a diminuir suas despesas ou, quando não se tem outra solução, elevar os impostos. A estagnação da economia real aumenta a crise financeira - e, de forma indireta, a crise do setor bancário – através do não cumprimento dos pagamentos causados por aquela. Sendo assim, as crises econômicas do capitalismo são frutos de crises de confiança do lado do capital.

Existe uma imbricação entre as três crises: a crise bancária está relacionada à crise do Estado através do dinheiro; a crise bancária está associada à da economia real através do crédito; e as crises das finanças públicas estão vinculadas à economia real pelas despesas e receitas públicas. As crises reforçam-se de forma recíproca, sendo que a interligação, a dimensão e a ponderação variam em cada país. Além disso, a atual crise econômica, financeira e fiscal é o clímax da longa modificação neoliberal no capitalismo pós-guerra (STREECK, 2018).

Para esse mesmo autor, as crises nascem quando aqueles que dirigem os meios de produção imprescindíveis confiam que há perigo de não serem remunerados segundo as suas aceções de justiça de mercado. Nesses momentos, sua “confiança” desce abaixo do mínimo necessário para os investimentos.

Na década de 1980 vivíamos um período de redemocratização da sociedade na América Latina. A sociedade civil lutou pela redemocratização e queria um outro vínculo com o Estado, participação do público, transparência, com controle social, inclusive querendo definir o que queria em termos de direitos. Mas, nesse mesmo período, já estávamos num momento de crise, ou seja, com menor taxa de lucro do capitalismo, e de forma mais específica, crise de acumulação do período fordista/keynesianista e do Estado desenvolvimentista na América Latina (PERONI, 2008).

Para a mesma autora, as estratégias superadoras da crise capitalista²³ foram especialmente o neoliberalismo, a Terceira Via, a globalização e a reestruturação produtiva. Esta afeta muito o funcionamento do Estado, especialmente pelo fechamento dos postos de trabalho, e também pelas mudanças na gestão. Na reestruturação produtiva, o trabalho passou a ser em equipe, modificando todo o formato de organização da empresa, influenciando a chamada “nova gestão pública”.

Os princípios da administração gerencial têm como base teórica a *Public Choice*, escola neoliberal que estuda a diferença entre o mercado e o quase mercado, de forma a deixá-las aproximadas. Peroni (2013a) ao citar o teórico daquela escola de pensamento Buchanan (1984), para ele tanto o mercado como o Estado são esferas de preferências. No mercado, o referendo é ininterrupto, e na política ocorre essencialmente através do voto. A proposta é que o “cidadão cliente” faça as suas escolhas. Portanto, mesmo não mudando a propriedade, a administração gerencial reduz as correlações de forças, peculiares do período democrático.

A globalização financeira e produtiva também modificou o papel do Estado, porque moveu grande parte do volume de recursos financeiros, não mais para a esfera produtiva, mas para o âmbito financeiro, agravando o desemprego e interferindo no financiamento das políticas públicas, já que diminuiu a arrecadação de impostos.

A outra estratégia de superação da crise é o neoliberalismo. Para essa teoria, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. O plano seria retificar o Estado e reduzir sua intervenção para suplantar a crise. O mercado é que deve derrotar as falhas do Estado.

Não como oposição ao capitalismo, mas como alternativa ao neoliberalismo, há a Terceira Via, que nasce na Inglaterra em contraponto ao governo Thatcher, um governo neoliberal. A Terceira Via, segundo Peroni (2008), denomina-se como uma alternativa ao neoliberalismo e à antiga social-democracia. Apesar do mesmo diagnóstico, de que o Estado

²³ Sobre a crise do capitalismo atualmente conferir: Harvey (1989); Chesnais (1996); Antunes (2000); Streeck (2018).

está em crise, mostra planos diversos para superá-la. O neoliberalismo recomenda a privatização, o acesso praticamente total para o mercado, ficando para o Estado somente a coordenação, não mais a execução. A Terceira Via tem outra tática que não a privatização: o “terceiro setor”. Como essa corrente também admite que o culpado da crise é o Estado, termina recomendando a transferência de responsabilidades, essencialmente na implementação de políticas sociais do Estado para a sociedade civil.

Isso pode ser observado no documento *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995), que mostra entre suas estratégias de reforma da administração pública a terceirização, a privatização e a publicização.

Como o fenômeno da globalização, da reestruturação produtiva e do neoliberalismo definem uma nova relação entre o poder público e a iniciativa privada no âmbito do Estado, ou seja, o novo vínculo do público e do privado, como então são reorientadas nessa nova relação com o Estado a ideia de público e a de privado?

Tal questão norteará essa seção em que discorreremos sobre a globalização econômica/mundialização do capital e o neoliberalismo na próxima subseção.

2.1 Globalização econômica/mundialização do capital e neoliberalismo

A globalização é um processo que ocorre há pelo menos 600 anos através do intercâmbio comercial entre as nações, fruto das grandes navegações do Século XVI. Conforme Galeano (2013), essa característica ocorreu desde o período em que os europeus renascentistas se aventuraram pelos mares e cravaram os dentes na garganta da América Latina, em busca de riquezas e para ampliação dos mercados.

Com o advento do modo de produção capitalista, da globalização comercial passamos para a globalização produtiva. Segundo Haffner e Silvestre (2016), não podemos imaginar que a globalização produtiva poderia ter acontecido sem uma imensa liberalização comercial preliminar, que permitisse a migração do capital industrial em direção à periferia do sistema capitalista através do comércio internacional de equipamentos e insumos industriais. De fato, a ampliação das atividades industriais na periferia do sistema capitalista acabou por realimentar a internacionalização produtiva através da competição global desenfreada de produtos manufaturados em geral (HAFFNER; SILVESTRE, 2016).

Esses mesmos autores afirmaram que sob o comando das empresas transnacionais, a globalização produtiva depende progressivamente da liberalização comercial, como condição para a redistribuição da indústria manufatureira e adaptação tecnológica entre as economias

nacionais. Com a disseminação global de certas tecnologias e a emergência de novos produtores no mercado mundial, através da globalização produtiva, o capital industrial tem exacerbado a dinâmica da concorrência intercapitalista. Desse modo, a contínua adaptação estrutural tem se tornado uma característica operacional permanente das economias capitalistas. A atual participação das corporações produtivas transnacionais na transferência de tecnologia, nos investimentos diretos estrangeiros, bem como no produto e no comércio mundiais não tem precedentes na história do capitalismo, como resultado da crescente globalização produtiva.

A globalização financeira, ou o capitalismo em globalização avançada²⁴, é a forma atual da globalização que teve seu surgimento a partir de 1970.

Aumenta-se de forma rápida a propagação temática das intensas modificações do capitalismo no fim do Século XX. Muitos debates são atribuídos à temática da globalização e suas consequências sobre os Estados Nacionais, as empresas, as economias e à classe trabalhadora (POCHMANN, 2012).

Para Bruno (2009), a globalização da economia decorre do processo de internacionalização do capital que se desenvolve desde o nascedouro do capitalismo, já que esse modo de produção jamais foi um sistema com características nacionais. Pelo contrário, ele implicou, desde o seu início, na imbricação de processos produtivos situados no interior de fronteiras nacionais com outros implantados e desenvolvidos no exterior, embora esta articulação não tenha acarretado de forma imediata a industrialização de todos os países e regiões envolvidos.

O mundo atual possui uma configuração singular do capitalismo, em que o capital financeiro (também denominado capital portador de juros ou simplesmente finança) localiza-se no eixo das relações sociais e econômicas. As formas de organização capitalistas que são identificadas de forma mais fácil continuam sendo os grupos industriais transnacionais, os quais têm por incumbência organizar de forma direta a hegemonia social e política do capital em face da classe trabalhadora estruturar a produção de bens e serviços e colher o valor. Mas a seu lado, menos analisadas e menos visíveis, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobremaneira as não bancárias que são formadas por um capital com traços específicos (CHESNAIS, 2005).

²⁴ Termo utilizado pela Prof.^a Dr.^a Tânia Bacelar de Araújo - Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) - no Seminário *Diálogos Contemporâneos* realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, no dia 13 de novembro de 2015.

Esse mesmo autor continua ao afirmar que o capital financeiro, antes de desempenhar um papel social e econômico de destaque, foi essencial para que os Estados mais poderosos decidissem desbloquear o movimento dos capitais e desregular e desobstruir seus sistemas financeiros.

A mundialização financeira, segundo Chesnais (2005), foi estruturada pelo mercado de eurodólares, depois pela mudança a um regime de taxas de câmbio flexíveis após a derrocada do sistema de Bretton Woods²⁵, sendo o mercado de câmbio o primeiro a ingressar na mundialização financeira contemporânea. Mas foram as disposições de desregulamentação e de liberalização de 1979-1981 que deram início ao sistema de finança mundializada como conhecemos hoje. Elas derrubaram o controle do movimento de capitais com o estrangeiro (entradas e saídas), facilitando assim os sistemas financeiros nacionais para o exterior.

A essência da tese da globalização reporta-se na questão do futuro do Estado-Nação como uma entidade cultural e política, sendo articulada através de quatro perspectivas imbricadas que possuem como referência respectivamente a transformação econômica, política, cultural e social (BALL, 2001).

Foi a partir da Segunda Guerra Mundial, com a maior relação entre os processos econômicos particulares e com a expansão das empresas multinacionais, que a internacionalização do capital se acelerou (BRUNO, 2009).

Segundo essa mesma autora, no período que vai do pós-guerra até os anos setenta, a forma de concentração de capital que formava a base desta internacionalização juntava fronteiras e inter-relacionava governos e instituições deles decorrentes, dentre eles a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) etc., pois se esperava que os interesses das diversas nações fossem celebrados em instâncias ampliadas, capazes de promover acordos entre os diversos atores - os Estados-Nações - sendo a forma de internacionalização do capital que prevalece nesse período que interligava sistemas econômicos cuja ordenação implicava a existência de poderes políticos nacionais e plurinacionais, que tinham a capacidade de desempenhar ações de regulação macroeconômica.

²⁵ O Acordo de Bretton Woods representava a hegemonia dos Estados Unidos após a II Guerra Mundial. Oficialmente no papel de reserva internacional, o dólar foi atrelado à mercadoria que historicamente tem representado o dinheiro universal – o ouro. As demais moedas deveriam se filiar ao dólar, tornando-se convertíveis a taxas de câmbio relativamente fixas (KILSZTAJN, 1989).

Entretanto, no final da década de 1970, outra configuração de concentração de capital começa a predominar, embora tenha se tornado mundialmente notado somente nas décadas posteriores. Esta nova forma, ao contrário da anterior, já não se baseia na intervenção econômica dos governos e no seu imbricamento. Pelo contrário, ela não somente os desconsidera como os extrapola em suas ações, começando a desgastar o poder dos Estados-Nações (BRUNO, 2009).

A mesma autora afirma que se chegou a esta nova forma porque a rapidez de concentração de capital permitiu às maiores empresas relacionarem-se de forma direta, colocando de forma secundária o papel do Estado como coordenador da economia, tomando elas próprias, de forma mais intensa, funções políticas e econômicas de alcance supranacional.

Segundo Bruno (2009), aos Estados Nacionais sobra lutarem entre si pelos investimentos das grandes empresas, esforçando-se para lhes oferecer o maior número possível de benesses, em uma posição de subordinação.

Do campo da coordenação política desta economia integrada em escala mundial expande-se uma estrutura de poder de alcance supranacional, embora não juridicamente reconhecida, que se compõe a partir da articulação de vários polos: os centros de decisão dos maiores grupos econômicos; os organismos internacionais; os organismos políticos e administrativos provenientes da esfera governamental; e as grandes centrais sindicais burocratizadas (BRUNO, 2009).

Essa nova estrutura de poder formada por variados polos deixa esvaziado de seus poderes e atribuições o Estado Central, deixando limitado de um lado sua habilidade para ação, e, de outro, gerando sua separação através das privatizações e da cooptação de seus órgãos.

Comungamos com o termo utilizado por Chesnais (1996) referente à mundialização do capital para tratar sobre a globalização econômica, já que a transição do capitalismo regulado à abordagem neoliberal aconteceu com o término do sistema de Bretton Woods (1971) e o nascimento dos euromercados alimentado pela economia de endividamento americana. Além disso, houve uma diminuição de rentabilidade em capital investido na indústria e maior investimento em mercado financeiro²⁶.

De acordo com Duménil e Lévy (2005), o capitalismo entrou em uma nova fase que chamamos de neoliberalismo. Um conjunto de mudanças se superpõe, todas se influenciando

²⁶ Não é à toa que de modo global e especificamente nos países menos desenvolvidos, como é o caso do Brasil, a retaliação aos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, com a expansão da terceirização para as atividades-fim e atividades-meio, com o congelamento e rebaixamento dos salários faz com que os ganhos do capital produtivo cheguem cada vez mais próximos daqueles do capital especulativo, sendo a classe trabalhadora a mais penalizada.

de forma mútua: quadros institucionais, formas do poder estatal, estruturas de classe, tendências das modificações técnicas e da rentabilidade etc. O neoliberalismo estabelece uma fase capitalista que tem características peculiares referente a todos esses aspectos. Mas, se eles são essenciais, nem todos definem o neoliberalismo enquanto tal. O que o define é a reafirmação (e as formas) de um poder classista. Nos Estados Unidos, ele se fundamenta a partir de determinadas características, no Japão ou na Europa de outras, e sua exportação aos países periféricos conduz a arranjos ainda mais diversos.

O capitalismo neoliberal, a partir da decisão em 1979 do Banco Central dos Estados Unidos - o *Federal Reserve* (FED) - de aumentar a taxa de juros ao nível exigido para o término da inflação, não se incomoda com as dificuldades impostas aos países da periferia e do centro, sendo essa decisão denominada de golpe de 1979 - já que se trata de uma violência política - tendo como características: novo militarismo, aumento das tensões internacionais, deslocalização das empresas, crescimento lento e crises periódicas nos países periféricos, desemprego, controle dos salários e degradação gradual dos sistemas protetivos sociais (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

Esses mesmos autores apontam que o neoliberalismo nasceu de uma luta de classes de enorme envergadura em que a finança, que estava reprimida após a crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, ratifica de forma progressiva sua supremacia e volta a ser dominante nas décadas de 1970 e 1980. Apesar do caráter social e político dessa luta, os aspectos econômicos desempenham um papel primordial.

Segundo Assunção e Carneiro (2012), o neoliberalismo, como postulado teórico-ideológico, organiza-se pela ligação com as normas da concorrência, mas é na virada de 1970 para 1980 que se estabelece com mais vigor, a partir dos governos conservadores da Europa e Estados Unidos, suscitando a intensificação da economia.

Como movimento intelectual, o projeto neoliberal é principalmente anglo-saxônico e se remonta ao fim da II Guerra Mundial com o livro intitulado *O caminho da servidão* de Friedrich Hayek, em 1944.

O neoliberalismo como expressão política inicia seu movimento de espraiamento ao redor do mundo, no fim dos anos 1960 e começo da década de 1970, na “Era de Ouro” do capitalismo, vindo a ser uma reação teórica e política ao Estado Intervencionista na Europa e nos Estados Unidos Pós-II Guerra Mundial. Segundo Frigotto (2009), o neoliberalismo apoia a política econômica e social num receituário que invalida as conquistas parciais do keynesianismo, cujo escopo foi consertar, na ótica do capitalismo, o credo liberal conservador.

De acordo com Berringer e Azzi (2017), percebem-se pelo menos três fases do neoliberalismo enquanto processo histórico que se manifesta de modo diferente de acordo com cada localidade geográfica e se adicionam na produção atualmente.

A primeira fase, entre 1970 e 1990, foi caracterizada pela implantação ideológica e de grande ofensiva contra os trabalhadores organizados. A segunda fase, dos anos 1990 até 2008, foi representada pelos extremos centros - Bill Clinton enquanto representante do Partido Democrata norte-americano - ou terceiras vias - Tony Blair como representante do Partido Trabalhista inglês – exerceram um papel essencial, alcançando governos e usando políticas contraditórias para a sua tradição político-partidária e para a sua base social.

E a terceira, de 2008 aos dias atuais, em que existe uma contraofensiva, com roteiro na tentativa de confirmar acordos plurilaterais de livre-comércio por fora do multilateralismo da Organização Mundial do Comércio (OMC); nas ofertas de privatização dos ativos e serviços públicos; nos acordos dos investimentos externos e de garantia da propriedade intelectual, carregando um impacto negativo sobre os direitos ambientais, sociais e trabalhistas, e, sobre as soberanias nacionais.

Na América Latina, a abordagem neoliberal começou através da Ditadura do Presidente Augusto Pinochet, no Chile, em 1973; na Europa, com a Primeira-Ministra Margareth Thatcher, no Reino Unido, em 1979; e na América do Norte, com o Presidente Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980.

O projeto neoliberal vem a ser uma continuidade descontínua do Liberalismo Clássico²⁷, tendo como características: a defesa do Estado Mínimo; do ponto de vista econômico, os fundamentos da liberdade e do individualismo são tomados para justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza e da renda, compreendendo-se que, na medida em que potencializa as habilidades e a competitividade individuais, possibilitando a busca ilimitada do ganho, o mercado produz o bem-estar social; a redução da democracia a um sistema formal de normas orientadas que conceda o livre funcionamento do mercado e a realização dos imperativos que o mesmo condensa - direitos de propriedade, competência meritocrática e individualismo; a centralidade do mercado como âmbito essencial provedor das informações necessárias para a realização plena e para a proteção dos 3 elementos característicos de toda “sociedade livre” - os direitos inalienáveis de propriedade, a competência meritocrática como valor econômico e ético e o individualismo; o caráter “indivisível” da ideia de liberdade (só

²⁷ Como princípios liberais têm-se a liberdade, a propriedade, a individualidade, a igualdade, a segurança e a justiça. Para maiores detalhes dos princípios liberais sugerimos a leitura do Capítulo I “O Estado e o pensamento político norte-americano” (CARNOY, 1988).

obtendo e mantendo a liberdade econômica é possível obter e manter a liberdade civil); a defesa da ética do lucro como elemento cultural que impulsiona o dinamismo vital da “sociedade livre”; a democracia do consumo no mercado educacional (GENTILI, 1998b).

O neoliberalismo precisa de um Estado “forte” que obstrua as determinações sociais e, especialmente, sindicais de intervenção no jogo livre das forças de mercado. O neoliberalismo, contudo, não é conciliável com um Estado “democrático”, se compreendermos por democracia um regime que intercede, em nome de seus cidadãos e através do poder público, na distribuição dos bens econômicos derivado do funcionamento do mercado (STREECK, 2018).

No Brasil, o neoliberalismo, segundo Castelo (2017), foi implantado no governo Collor, revigorado no governo de FHC e intensificado nos governos Lula e Dilma²⁸, com distinções entre si que merecem as devidas mediações teóricas e políticas. Ao longo de todo este processo histórico na Nova República, o Estado nacional continuou a serviço dos interesses das classes dominantes, com hegemonia das frações rentistas da burguesia.

Em novembro de 1989, em Washington, ocorreu uma reunião entre os membros dos organismos de financiamento internacional como o FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, economistas da América Latina e funcionários do governo norte-americano, para avaliar as reformas econômicas ocorridas na América Latina. As conclusões e recomendações dessa reunião ficaram conhecidas como Consenso de Washington (TEIXEIRA, 1996; CARCANHOLO, 2000).

O Consenso de Washington tem origem, de acordo com Gonçalves (2012), em trabalho de John Williamson apresentado em 1989 intitulado *A short history of the Washington Consensus*, sendo uma crítica ao pensamento e, essencialmente, às experiências desenvolvimentistas na América Latina a partir de 1950. Seu enquadramento político ideológico converge para o neoliberalismo em ascensão nos anos 1980.

Não é justo outorgar ao Consenso de Washington a defesa do fundamentalismo de mercado e a defesa do governo mínimo. Por outro lado, é inegável que o Consenso de Washington se estrutura nas bases neoliberais essenciais: desregulamentação e liberalização. Ele também agrupa-se aos interesses dominantes – expressos pelos governos dos Estados Unidos, principais países desenvolvidos e pelos organismos multilaterais (FMI, BM etc.) -,

²⁸ Em 31 de agosto de 2017, a sessão do Senado Federal aprovou a cassação do mandato de Dilma Rousseff. Após o *impeachment*, Michel Temer que era o Vice-Presidente do Brasil assumiu a Presidência. Ele conduziu as contrarreformas trabalhistas (aprovada), da previdência [disposta na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016], e a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências.

visto que liberalização e desregulamentação geram oportunidades de negócios em escala global (GONÇALVES, 2012).

As propostas do Consenso de Washington englobavam dez áreas: priorização dos gastos públicos; disciplina fiscal; liberalização financeira; reforma tributária; liberalização comercial; regime cambial; privatização; investimento direto estrangeiro; propriedade intelectual; e, desregulação (TEIXEIRA, 1996; CARCANHOLO, 2000).

Abaixo mostraremos o quadro baseado nas análises de Gonçalves (2012) sobre a política macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento do Consenso de Washington.

Quadro 6 - Consenso de Washington – política macroeconômica e estratégia de desenvolvimento

Consenso de Washington - Política macroeconômica	Consenso de Washington - Estratégia de desenvolvimento
Finanças públicas - disciplina: evitar grandes déficits	Comércio internacional - Liberalização
Política fiscal - reorientar gastos públicos para saúde e educação básica, infraestrutura	Investimento direto estrangeiro – Liberalização
Tributação - Reforma: base fiscal ampla, alíquotas marginais moderadas	Privatização - gerar eficiência
Moeda e finanças - Liberalização financeira, supervisão prudencial, taxa de juros determinada pelo mercado	Desregulamentação - Redução de barreiras nos mercados, livre interação, forças de mercado
Câmbio - Competitivo, manter PPP, flutuação administrada	Direitos de propriedade - Garantia de direitos

Fonte: Gonçalves (2012, p. 655). Adaptação nossa.

Segundo Gentili (1998b), o Consenso de Washington foi o balizador na década de 1990 do neoliberalismo. Segundo Vadell e Ramos (2015), os organismos financeiros internacionais e o governo dos Estados Unidos foram decisivos como membros institucionais orgânicos das redes de poderio transnacional no neoliberalismo mundial hegemônico.

As recomendações do Consenso de Washington para o ajustamento da América Latina tomaram como pilares três princípios:

- i) Os desajustes econômicos resultam sempre de excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público;
- ii) A liberalização da economia *durante* a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios econômicos explosivos nem aumentar o fardo do ajustamento;
- iii) As dívidas externas devem ser pagas *in totum* para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários (PORTELLA FILHO, 1994, p. 107, itálicos no original)

Para Teixeira (1996) e Carcanholo (2000), os objetivos das propostas de tal Consenso foram a abertura total e ilimitada dos mercados em nome da concorrência que incentive competitividade-produtividade, ou seja, em nome da hegemonia do mercado.

No projeto neoliberal, a iniciativa privada é vista como solucionadora de todos os problemas e os investimentos na saúde e educação devem ser regulados pelo mercado – podem ser explorados com fins lucrativos pela iniciativa privada.

Os neoliberais sugerem, para aquelas situações em que privatizar um determinado setor público não levaria ao estabelecimento das desejadas relações concorrenciais, pois continuaria o monopólio da oferta sobre as mãos privadas, um “choque de mercado no interior do Estado”: aí está o começo do quase-mercado (PERONI; ADRIÃO, 2005).

No Brasil, tal perspectiva neoliberal satisfazia a “CEOcracia”²⁹ brasileira por intermédio da conquista do Banco Central e do Ministério da Fazenda (MF). Atacavam em todas as áreas, mas eram tímidos, privilegiando exclusivamente a economia. Faziam de forma básica uma política econômica que gerou desemprego e promoveram as privatizações (SICSÚ, 2017).

Percebemos como a globalização econômica, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva vêm sendo compreendidos a partir de uma totalidade, interferindo e influenciando o Estado, numa via de mão dupla, no desenvolvimento das suas ações no que se refere à implementação das políticas sociais através das relações público-privadas, em que o mercado torna-se “Deus” e ele interpenetra tais políticas, transformando-as em mercadorias, já que no modo de produção capitalista existe um forte apelo para que tudo se transforme em mercadoria.

Na próxima subseção, discutiremos sobre a reforma do Estado e o Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

2.2 Reforma do Estado e o Novo Desenvolvimentismo brasileiro

O âmago da reforma do Estado consiste na recuperação da capacidade de governo, intimamente comprometida como reflexo de elementos de ordem conjuntural e histórico-estrutural (DINIZ, 2016).

Para esta autora, a intensidade e a escala dos problemas que afligiram a sociedade brasileira a partir do início da década de 1980 caracterizaram uma crise de variadas dimensões. A clareza de seus aspectos econômicos, que se apresentaram através de forte endividamento

²⁹ “CEO é a sigla Chief Executive Officer, alto cargo executivo de megacorporações privadas. [...]. Tenta-se transmitir a ideia de que profissionais do setor privado são os mais bem preparados para assumir os cargos na alta direção do setor público. Teriam uma competência inigualável” (SICSÚ, 2017, s.p.).

externo, por altos índices de inflação, desemprego e recessão, ofuscou a compreensão dos seus componentes institucionais e políticos, cuja expressão maior foi a crise do Estado.

Segundo Diniz (2016), o enfrentamento da crise rogou por um Estado eficiente. Entretanto, a acepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garantir a desejada eficácia recriaram os velhos vícios da marginalização da política e da preferência dos governos tecnocráticos controlados por especialistas. Essa modalidade de gestão pública produziu o afastamento do Executivo, comprometendo a racionalidade governativa.

Outro fator aumenta esse quadro de dificuldades. De acordo com Diniz (2016), a preferência dada aos programas de estabilização econômica e o acirramento das batalhas em torno da distribuição de recursos parcos esvaziaram itens essenciais da agenda pública, tais como as reformas sociais.

A acepção de fortalecimento da eficácia do Estado, no que concerne ao refinamento da sua capacidade de ação, foi um imperativo da reforma do Estado. Tornou-se cada vez mais presente na agenda pública a proposta que indica a modificação do Estado, de modo a torná-lo capaz de executar com sucesso suas políticas e de conquistar suas decisões. A imobilização da ação estatal não aconteceu tanto do exagero de demandas, mas da modificação do Estado, em que se corroeram seus recursos administrativos e prejudicou sua capacidade governamental. Desde o governo de Fernando Collor, inspirado por uma acepção minimalista, a reforma do Estado foi estabelecida através do enxugamento da máquina burocrática. Daí notou-se a derrubada do aparelho do governo, agravando-se a situação de ruína do setor público (DINIZ, 2016).

No âmbito operacional, as políticas de reforma do Estado focam no reencontro das medidas possíveis para a reestruturação de novos padrões de relações entre a Sociedade, o Mercado e o Estado em um mundo globalizado e democrático (REZENDE, 2002b).

Para esse mesmo autor, de forma histórica, é possível caracterizar e delimitar duas gerações de políticas de reforma do Estado. As reformas da primeira geração tiveram como foco o ajuste fiscal englobando reformas tributárias, cortes nos gastos públicos, desregulamentação e privatização de setores específicos, bem como liberalização comercial e econômica, e o ajuste fiscal sendo entendido como um conjunto de proposições com o intento de possibilitar maior eficiência e racionalidade na gestão e no uso das receitas e despesas da administração pública.

Na segunda geração que se afirmou a partir da década de 1990, o escopo foi para modificações institucionais mais profundas. Tais alterações suscitaram iniciativas voltadas para a emergência e o desenvolvimento de políticas de reforma da administração pública, do

legislativo, do judiciário, das relações trabalhistas, a modernização tributária, reformas nas estruturas de regulação, revisão das vinculações entre governos subnacionais e centrais, bem como programas em massa de privatizações.

A Reforma Administrativa foi um dos fundamentais eixos da segunda geração de reformas e estas compatibilizaram de variadas formas a necessidade de reexaminar a performance da administração pública através de mudança institucional e de ajuste fiscal (REZENDE, 2002b).

O chamado ajuste fiscal tem como sinônimo a austeridade. Esta é “uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para restabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits” (BLYTH, 2017, p. 22).

A discussão sobre os meios indispensáveis para possibilitar as condições para que o Estado e suas instituições funcionassem de forma mais adequada tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas³⁰ (REZENDE, 2002b).

Esse mesmo autor afirma que as reformas denotam diversos pontos comuns. O primeiro deles é a adesão a um paradigma gerencial que tem por preceitos gerais a incorporação de mecanismos de mercado na gestão pública, o destaque na eficiência e na elevação da performance, a descentralização dos controles gerenciais para maior autonomia, o interesse por resultados, uma diferenciação entre a formulação e a implementação das políticas públicas, assim como responsabilização e flexibilização de processos.

Nessa mesma perspectiva, Diniz (2016) ao se referir ao documento do Banco Mundial (BM) de 1992, intitulado *Adjustment lending and mobilization of private and public resources for growth (third report on adjustment lending)*, diz que o termo *governance* foi posto no debate público, de modo global, como resultado de uma ponderação comandada fundamentalmente pelo BM, tendo como foco examinar o conhecimento das condições que atestam um Estado eficiente. De acordo com a definição do BM, *governance* é o processo pelo qual a autoridade é realizada na gestão dos recursos sociais e econômicos e de um país, implicando ainda a capacidade dos governos para projetar, formular, implementar e dissolver políticas. Assim, a questão dos procedimentos e das práticas governamentais na execução de suas metas adquire distinção, incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo

³⁰ “O relatório do Banco Mundial de 1997 *The State in a Changing World*, detalha as principais balizas práticas do problema da reforma do Estado” (REZENDE, 2002b, p. 224).

decisório, a imbricação público-privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder.

Ball (2001) ao se reportar ao relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* resumiu descritiva e prescritivamente “o novo modelo da gestão pública”:

- atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços;
- substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de gestão descentralizados, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de feedback dos clientes e de outros grupos de interesse;
- flexibilidade para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a resultados mais eficazes em termos de custos;
- maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de produtividade e a criação de ambientes competitivos dentro e entre as organizações do setor público;
- fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma forma automática, flexível e a um custo reduzido (OCDE, 1995, p. 8 *apud* BALL, 2001, p. 104).

De forma teórica e olhando só do ponto de vista do comprometimento do setor público, existe uma progressão das formas de parcerias do Estado com o setor privado, que vai da maior para a menor atividade do setor público:

- a) o maior comprometimento do setor público e a menor relação de parceria ocorre quando o Estado apenas compra, diretamente ou terceiriza, produtos e serviços do setor privado (entre nós via licitação, um ato regido pelo Direito Administrativo, que prevê a primazia do Estado);
- b) uma forma diferente ocorre quando o Estado cria entes privados (estatais: empresas públicas ou sociedades de economia mista), para atuar e fazer essas compras (regido pelo Direito Administrativo nas compras e pelo Direito Comercial, que prevê a igualdade entre as partes, nos demais contratos);
- c) o passo seguinte seria a concessão de serviços públicos, quando o Estado contrata alguém do setor privado para o exercício de uma atividade

privativa do setor público (e as formas mais precárias: a permissão e a autorização);

d) quando o Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão – voluntariado, p.ex.) ao setor privado, sem retorno econômico ou com retorno insuficiente, garantindo-lhe recursos públicos para interessar os possíveis parceiros, seria uma relação tipo PPP, na definição restritiva, que lhe vem dando o debate público e institucional no Brasil, [...];

e) quando essa atividade transferida tem retorno econômico, pode ser feita através de um *project finance* (embora nem todo *project finance* derive de uma atividade de origem estatal);

f) se o Estado, por desinteresse (legalmente validado, no Brasil), estratégia ou novo marco regulatório, preferir transferir ativos ao setor privado, mantendo algum compromisso com resultados de sua operação, seria uma privatização, que é a forma de maior envolvimento final do setor privado na atividade objeto, embora nem toda privatização tenha caráter de parceria (SILVERA; BORGES, 2007, s.p., *italico no original*)

A partir de 1995, a administração pública federal brasileira foi objeto de uma nova experiência de reforma, sendo a política de reforma administrativa formulada e implementada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Tal Ministério foi a essencial organização do governo gerada para suscitar e espriar a reforma gerencial brasileira³¹, tendo como objetivos centrais o ajuste fiscal e a mudança institucional (REZENDE, 2002a).

Peroni (2013a) destaca que o Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil foi influenciado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via. Tanto o Presidente da época, FHC, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), como o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, também filiado ao PSDB³², eram intelectuais orgânicos da Terceira Via. Destaca-se também que o Presidente FHC participou da Governança Progressista³³ e o seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, manteve-se presente nas reuniões.

No documento intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* consta na sua *Introdução* que a reforma do Estado envolve inúmeras questões, dentre elas o ajuste fiscal,

³¹ Apesar dessa reforma gerencial ter criado raízes nas diversas esferas da administração pública, ela prolongou-se até os governos Lula e Dilma (SOUZA, 2017).

³² Atualmente não é mais filiado ao PSDB, conforme entrevista concedida à revista Carta Capital, publicada em 04/01/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/933/bresser-pereira-nao-vejo-nada-sendo-feito-para-o-pais-superar-a-crise>>. Acesso em: 22 maio 2018.

³³ Como era denominada a Terceira Via desde o seu nascedouro (PERONI, 2013).

a liberalização comercial, o programa de privatizações e um programa de publicização (BRASIL, 1995).

Esse mesmo documento tenta clarear o significado sobre o processo de publicização da seguinte forma: “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 12-13).

Saúde, educação, pesquisa científica e cultura são considerados no documento em tela como serviços que devem ser executados de forma descentralizada, os quais seguem os ditames da política neoliberal, desconsiderando o Estado brasileiro como garantidor, executor e financiador deles conforme reza o Título II *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, em seu Capítulo II *Dos Direitos Sociais*, no art. 6º da Carta Magna brasileira que concebe educação e saúde como direitos sociais (BRASIL, 2019).

Ainda sobre o programa de publicização, deixa explícito que através desse programa “transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13).

Nesse programa de publicização, defende-se a transferência do setor público não-estatal da produção dos serviços, os quais entendemos como direitos sociais (alimentação, trabalho, saúde, educação, previdência social, segurança etc.) - conforme defende a Constituição Federal brasileira em seu art. 6º (BRASIL, 2017) - que competem ou que não são restritos ao Estado, instituindo um sistema de parceria entre Estado e sociedade para o seu comando e financiamento. Aí acontece o pontapé inicial para a criação das OS e das relações público-privadas.

As políticas sociais e, particularmente, as políticas educacionais materializaram esses processos em que o papel do Estado vem se redefinindo, dando novos rumos à relação entre o público e o privado (PERONI, 2013a).

Outro elemento que influenciou a reforma do Estado no Brasil foi o Consenso de Washington, principalmente, por um dos seus princípios³⁴, em que os desajustes econômicos procedem sempre de exagero de demanda proveniente dos gastos do setor público.

³⁴ Apresentado na subseção 2.1 da nossa tese.

Como crítica ao Consenso de Washington, ao utilizar o aporte de Bresser-Pereira e de Sicsú, Paula e Michel (2005), Gonçalves (2012) apresenta o Novo Desenvolvimentismo, sendo reconhecido com a ortodoxia convencional – monetarismo – e o neoliberalismo.

O novo desenvolvimentismo manifestou-se no Século XXI após o neoliberalismo vivenciar sinais de esgotamento, apresentando-se como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto ao socialismo, emergindo do meio da intelectualidade tucana que implantou o neoliberalismo no Brasil. Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro surgiram no primeiro mandato do governo Lula através de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro do Reforma do Estado, Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e então intelectual orgânico do PSDB (CASTELO, 2012).

O novo desenvolvimentismo tem variadas origens, de acordo com Sicsú, Paula e Michel (2005), dentre as quais a visão de Keynes e de economistas keynesianos contemporâneos³⁵ de complementariedade entre mercado e Estado e a visão cepalina neo-estruturalista, tendo como pressuposto que a industrialização latino-americana não foi capaz de solucionar os problemas de desigualdades sociais na região, advoga pelo uso de uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social” que concede compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda³⁶.

Segundo Castelo (2012), existem três principais correntes do novo desenvolvimentismo. A primeira pode ser denominada de macroeconomia estruturalista do desenvolvimentismo. Sua ideia basilar é a prioridade do mercado e seus mecanismos de produção de riqueza, onde o Estado atua como regulador nas falhas do mercado, principalmente nas políticas cambiais e de juros, com ênfase para a promoção de exportações.

Bresser-Pereira (2016) faz um resumo da macroeconomia, da microeconomia e da economia política do Novo Desenvolvimentismo. Em primeiro lugar, ele argumenta que os mercados são ótimos coordenadores da economia porque asseguram, de forma razoável, que os preços sejam certos no setor microeconômico competitivo da economia; já no que se refere aos preços do setor não competitivo e aos preços macroeconômicos os mercados não são capazes de prometer preços certos.

Em segundo lugar, o Novo Desenvolvimentismo assevera que o desenvolvimento econômico e a estabilidade financeira dependem de os preços macroeconômicos – as taxas de

³⁵ “Entre eles, pode-se destacar Paul Davidson e Joseph Stiglitz” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XXXIV).

³⁶ “A propósito, ver a publicação *Transformación productiva con equidad*. Santiago, CEPAL, 1990” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XXXIV).

câmbio, de juros, de inflação e de salários – estarem corretos e de responsabilidade cambial e fiscal.

Em terceiro lugar, preços macroeconômicos corretos não são aqueles determinados pelo mercado, mas os que fazem sentido econômica e politicamente: a) a taxa de lucro deve ser satisfatória, ou seja, elevada o bastante para instigar as empresas a investir; b) a taxa de câmbio deve transformar as firmas em competentes, competitivas; c) o nível da taxa de juros deve ser o menor possível; d) a taxa de salário deve se elevar conforme a produtividade e deve ser combinado com uma taxa de lucro satisfatória; e) a taxa de inflação deve ser baixa, menos que dois dígitos.

Em quarto lugar, entende-se responsabilidade fiscal com o Estado mantenedor das suas contas equilibradas, somente cometendo déficits públicos altos quando o país enfrenta recessão. Com a superação desta, o Estado deve obter superávits para restabelecer um nível confortável de dívida pública; por responsabilidade cambial se entende que o país não deve cometer déficits em contracorrente a não ser de forma excepcional, quando existir garantia de que tais déficits não são provocados por consumo, mas por investimento.

Em quinto lugar, a diferença fundamental entre os países ricos e os de renda média, além do nível de renda, é o fato de que os países abastados se endividam na própria moeda e estão suscetíveis só a crises bancárias e financeiras, ao passo que os países de renda média se endividam em moeda estrangeira - que não podem nem depreciar, nem emitir – ficando sujeitos também a crises cambiais ou de balanço de pagamentos.

Em sexto lugar, desenvolvimento econômico é um processo de acumulação do capital com a inserção de progresso técnico que aumenta no longo prazo a produtividade e os salários e os padrões de vida; o aumento da produtividade engloba industrialização ou, mais precisamente, sofisticação produtiva, porque ocorre menos devido à produção dos mesmos bens e serviços, e mais devido à transferência de mão de obra de setores de baixo para setores de alto valor adicionado *per capita*.

Em penúltimo lugar, desenvolvimento econômico é o fundamental elemento do progresso, ou do desenvolvimento humano, que também engloba o incremento da segurança, o acréscimo das liberdades individuais, a diminuição das desigualdades e a proteção do meio ambiente.

Por último, o método apropriado para o entendimento do crescimento com estabilidade de preços e financeira é o histórico-dedutivo, que universaliza a partir da observação de regularidades empíricas, e não a partir de axiomas ou do comportamento animal.

O quadro abaixo mostra as diretrizes de estratégia e política do Novo Desenvolvimentismo.

Quadro 7 - Novo desenvolvimentismo – diretrizes de estratégia e política

Crescimento baseado na exportação combinado com um mercado interno forte
Estado: criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas
Estado: papel moderado no investimento e na política industrial: grande papel na redistribuição
Reformas para fortalecer o Estado e regular os mercados
Política industrial: subsidiária
Padrões fiscais centrais: déficit orçamentário e poupança pública
Déficit fiscais: rejeição
Inflação: sem complacência
Banco Central, metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego
Taxa de juros de curto prazo: exógena e pode ser moderada
Taxa de câmbio: flutuante e administrada
Banco Central: comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para administrar a taxa de câmbio
Taxa de câmbio flutuante, porém administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização

Fonte: Gonçalves (2012, p. 658).

A segunda corrente do Novo Desenvolvimentismo denominada de pós-keynesiana parece muito com a primeira, assegurando o papel do Estado como redutor das incertezas do ambiente econômico para beneficiar as tomadas de decisão de investimento do setor privado, variável responsável em larga escala pelo crescimento econômico. Ressalte-se que tanto a primeira quanto a segunda correntes defendem a tese de aliança do Estado com o mercado (leia-se o empresariado industrial) contra os rentistas, como se essa cisão entre as frações da burguesia existisse em tempos de acelerada fusão nos diversos ramos do capital – rentista, agrícola, industrial, bancário e comercial (CASTELO, 2012).

Esse mesmo autor afirma que a terceira corrente do Novo Desenvolvimentismo é a social-desenvolvimentista cujas propostas estão calcadas na consolidação do mercado interno através da ampliação do consumo de massa. O Estado tem maior peso nas proposições dessa corrente do que nas duas anteriores e as políticas macroeconômicas devem ser subordinadas às de desenvolvimento.

Para essa terceira corrente, segundo Castelo (2012), os intelectuais orgânicos foram os economistas do PT para a eleição de 2002 de Lula. Segundo Mercadante (2010), o aspecto basilar do Novo Desenvolvimentismo, proposto no documento *Um outro Brasil é possível* que foi o programa de governo de Lula apresentado em 2002, fundamentava-se

na elevação do social como eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da constituição de um amplo mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social. Esse fortalecimento do consumo popular e do mercado interno geraria uma nova dinâmica para o crescimento acelerado, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado (MERCADANTE, 2010, p. 36, negrito nosso).

O programa de governo de Lula procurava articular três eixos: o nacional, o democrático e o social. Direcionado para propiciar a inserção internacional soberana do Brasil, defendia uma ruptura com as políticas neoliberais que já mostravam uma deterioração excessiva em toda a América Latina. Esse rompimento envolvia modificações estruturais do país. Uma parte dessas transformações pretendia desmontar as armadilhas deixadas pelo neoliberalismo. Outra parte das modificações estruturais apontava para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento, tornando o social o eixo estruturante do crescimento econômico. Além disso, o programa propunha a articulação de três níveis de políticas públicas: a regionalização das políticas de governo, com objetivo de suplantando as desigualdades e refazer o pacto federativo em novas bases; a sustentabilidade ambiental; e, sobretudo, a inclusão social, com a garantia dos direitos humanos e a promoção da cidadania e da solidariedade (MERCADANTE, 2010).

Entre 2004 a 2010, o Brasil alcançou, juntamente com as taxas mais altas de crescimento, uma diminuição das desigualdades regionais e sociais, o aumento sustentado dos salários, o aumento no nível de emprego formal, a melhoria das contas externas e públicas, tudo isso preservando a taxa de inflação de forma controlada. O investimento expandiu em média 6,7% ao ano no período, suplantando até mesmo o crescimento do consumo, que foi de 4,5% anuais (CARVALHO, 2018).

Segundo Mercadante (2010), a acepção de Estado ligada ao Novo Desenvolvimentismo estabelece o resgate do planejamento e a competência da gestão para implementação das políticas públicas.

Na concepção novo desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para conceder ao governo a efetivação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de cunho defensivo são, por exemplo, aquelas que diminuem a sensibilidade do país a crises cambiais; e, políticas expansionistas estão relacionadas àquelas medidas que promovem o pleno emprego, principalmente em contextos recessivos (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005).

Aqui abrimos um parêntese para discutir de forma breve a conjuntura econômica da época, apoiando-nos em Carvalho (2018). O Estado havia sido decisivo na ampliação do mercado interno brasileiro de 2006 a 2010, através de políticas de elevação do salário mínimo

e de transferência de renda, juntamente com a expansão dos investimentos em infraestrutura social e física. Porém, no fim do segundo mandato do presidente Lula, cresceu a visão de que tal tática de crescimento, equivocadamente interpretada como “liderada pelo consumo”, era insuportável. O empresariado do âmbito industrial e boa parte dos economistas sustentavam medidas que diminuíssem os custos das empresas nacionais e aumentassem sua competitividade frente à concorrência estrangeira.

A presidente Dilma atende a tais reivindicações: diminuiu a taxa de juros, desvalorizou nossa moeda, subsidiou os lucros do empresariado através de desonerações tributárias, controlou as tarifas energéticas e os créditos foram realizados com juros mais baixos. Tais medidas, de alto custo e pouco eficientes no estímulo ao crescimento, possuíram impacto negativo sobre as receitas governamentais e dificultaram a estabilização da dívida pública (CARVALHO, 2018).

Retornando para a discussão sobre o novo desenvolvimentismo, a aceção de que tal projeto possui muitas opções e que a melhor delas é aquela em que

seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. Nossas teses são as seguintes: 1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; 2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implantação de políticas macroeconômicas adequadas; 3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico sustentado com equidade social; e 4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XXXV).

O aumento da formalização do mercado de trabalho, a diminuição na taxa de desemprego, a elevação dos rendimentos da população ocupada, o incremento no salário mínimo, os programas de transferência de renda e assistência social e os progressos na reforma agrária e no fortalecimento da agricultura familiar possibilitaram aumentar as bases reais de crescimento de demanda interna. Aliados à expansão e à democratização da oferta de crédito, esses fatores determinaram um crescimento sustentado do consumo das famílias, que colaborou de forma substancial para o crescimento acumulado do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de 2003 a 2008, da ordem de 27,3% (MERCADANTE, 2010).

Para esse mesmo autor, esse processo fortaleceu a posição do mercado interno como eixo dinamizador da economia, papel que vinha sendo realizado, inicialmente, pelas exportações.

A manutenção dessa trajetória assumiu importância peculiar em face da contração da economia mundial e do intercâmbio comercial com o exterior. A sustentação desse processo envolveu aumento significativo do investimento público que garantisse a continuidade e intensificação das políticas inclusivas de emprego, da formalização das relações de trabalho, da distribuição da riqueza e da renda, da segurança alimentar e combate à pobreza, fundamentais na ampliação do mercado interno, produziu as externalidades necessárias para o crescimento da capacidade produtiva nacional – o que provocou, entre outras coisas, solucionar os estrangulamentos existentes na infraestrutura logística e energética – e propiciasse a associação dos esforços públicos e privados no financiamento e na execução de projetos estratégicos para a aceleração e a sustentação do crescimento econômico e o aumento da produtividade sistêmica da economia. Foi nessa perspectiva que o governo lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como passo inicial para “reestabelecer a função do planejamento como instrumento de racionalização da ação governamental e recuperar o papel indutor do investimento público para a alavancagem do investimento privado” (MERCADANTE, 2010, p. 120).

O PAC teve grande importância no impulso para o Novo Desenvolvimentismo. Aquele Programa significou “a retomada do planejamento estratégico do Estado, a coordenação e acompanhamento dos investimentos públicos, **o aprimoramento da parceria com o setor privado**, e a implementação de projetos estruturantes com grande impacto regional” (MERCADANTE, 2010, p. 33, **negrito nosso**).

De acordo com esse mesmo autor, em março de 2010 (último ano do segundo mandato do governo Lula), o governo lançou a segunda fase do programa PAC 2, composto por investimentos em infraestrutura articulados em seis eixos: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes; e, PAC Energia. Esses eixos possuíam a previsão de recursos, no período 2011/2014, na ordem de R\$ 958,9 bilhões.

Segundo Mercadante (2010), a perspectiva de um novo ciclo de desenvolvimento, com elevadas taxas de crescimento econômico e relevante aumento do emprego formal, traz consigo a possibilidade de ascensão dos padrões de bem-estar social do Brasil, exigindo, porém, investimentos mais consideráveis em qualificação profissional.

Veremos na tabela logo a seguir a taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em quatro subperíodos:

Tabela 1 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos

	1999- 2002	2003- 2005	2006- 2010	2011- 2014
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3,0
Preço das commodities – FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7,0
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2,0	-6,7	27,6	1,0
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2,0	9,1	2,2
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6
Inflação – IPCA ³⁷ (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2

Fonte: FMI (*Primary Commodity Prices Index*); IBGE (Contas Nacionais Trimestrais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); Ipeadata - Carvalho (2018, p. 12). Adaptação nossa. As taxas anualizadas são as que seriam observadas caso a economia tivesse crescido ao mesmo ritmo em cada ano do subperíodo.

O pilar do novo desenvolvimentismo é o crescimento econômico com menos desigualdade, colocando ênfase nas políticas macroeconômicas. Existe destaque para reformas das instituições, essencialmente a maior eficiência dos mercados e a maior eficácia dos governos. “A ênfase nas políticas refere-se ao tripé da política macroeconômica: taxa moderada de juro, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável (dívida pública baixa, poupança pública positiva – superávit fiscal)” (GONÇALVES, 2012, p. 656).

De acordo com Fiori (2014), no fim do Século XX, a agenda neoliberal fortaleceu a transferência da discussão para a esfera da macroeconomia, que volta a acontecer com o chamado neodesenvolvimentismo que se propõe a inovar e a criar uma terceira via (uma vez mais) “entre o populismo e a ortodoxia”, como se fosse uma gangorra que ora focaliza na consolidação do mercado, ora no fortalecimento do Estado. Na prática, o neodesenvolvimentista repete os erros teóricos do passado propondo um conjunto de medidas ainda mais gelatinosas e vagas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista da década de 1950. Passado a limpo, o neodesenvolvimentismo trata-se

de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas e que se propõem a fortalecer, simultaneamente, o Estado e mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes “campeões nacionais”; o público e o privado; a política industrial e a

³⁷ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

abertura; e uma política fiscal e monetária que seja ao mesmo tempo ativa e austera (FIORI, 2014, p. 224, negrito nosso)

Para esse mesmo autor, no que se refere ao papel do Estado, o neodesenvolvimentismo propõe que ele seja forte e recuperado, mas não explicita para quem, para quê e em nome de quem, pondo de lado a questão basilar do poder e dos interesses contraditórios das nações e das classes.

No novo desenvolvimentismo, o motor do crescimento é a exportação. Dessa forma, ele chega perto do padrão de crescimento orientado para fora, que foi salvaguardado pelo BM nas décadas de 1980. Tal modelo baseia-se de forma equivocada de que existe relação positiva entre elevação das exportações e elevação da renda (GONÇALVES, 2012).

Esse mesmo autor assevera que a política macroeconômica no novo desenvolvimentismo é mais importante do que a política industrial e as outras políticas estruturantes, superestimando a relevância da política macroeconômica no desenvolvimento econômico de longo prazo e negligenciando os assuntos estruturais. Incontáveis matérias não são abordadas: estrutura tributária e distribuição de riqueza; mudanças na estrutura de propriedade; vulnerabilidade externa estrutural nos âmbitos produtivo, tecnológico e comercial; viés na transferência da fronteira de produção na direção do setor primário; e influência de setores dominantes (bancos, agronegócio e mineração).

Atualmente, o novo desenvolvimentismo diminui as lutas de classes ao controle das políticas econômica, social e externa para exercer uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. A grande política é esvaziada do seu poder modificador colocando em seu lugar uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários, “como se a distribuição da riqueza nacional e a apropriação da mais-valia não se tratasse de uma questão de organização e força das classes sociais, tal qual defendiam a economia política clássica e a crítica da economia política” (CASTELO, 2012, p. 630).

No novo desenvolvimentismo, a discussão centra-se nos instrumentos que precisam ser mobilizados pela política econômica para suplantiar os empecilhos ao crescimento e combinar as exigências do equilíbrio macroeconômico com os objetivos da política industrial e a necessidade da política social. Não se põe em questão a dupla imbricação - dependência externa e segregação social - responsável pela continuidade do capitalismo predatório. A repercussão destruidora da ordem global sobre o processo da economia brasileira não é levada em conta. Muito menos são pesquisados de forma profunda os efeitos de longo prazo da crise econômica mundial sobre a colocação do Brasil na divisão internacional do trabalho, não ultrapassando no debate o horizonte da conjuntura imediata (SAMPAIO JR., 2012).

Para o mesmo autor, todo o pensamento neodesenvolvimentista ajusta-se à ótica neoliberal. Na prática, a Terceira Via torna-se uma espécie da versão *ultra light* do plano de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro.

Graziela Wolfart, ao entrevistar o Prof. Plínio de Arruda Sampaio Jr. sobre o neodesenvolvimentismo, registra que ele disse que este é um rótulo vazio, sendo muito mais uma estratégia de propaganda dos governos Lula e Dilma, nas suas ambições de se distinguir dos governos FHC, do que um corpo de doutrina para guiar a ação do Estado. De acordo com o Prof. Plínio, as falácias que fundamentam o neodesenvolvimentismo são primárias:

a) **O crescimento médio da economia brasileira durante os oito anos de governo Lula foi modesto, inferior a 3% ao ano, pouco acima do desempenho do conjunto das economias latino-americanas. A expansão foi impulsionada fundamentalmente por fatores circunstanciais e não autossustentáveis: abundância de crédito barato no mercado financeiro internacional; aumento das exportações, em grande parte causado pela elevação especulativa dos preços das commodities; e expansão do grau de endividamento das famílias.** Nesse período, a média da taxa de investimento ficou abaixo de 17% do PIB – pouco acima da taxa obtida nos oito anos de FHC e bem abaixo do patamar histórico da economia brasileira entre 1970 e 1990. Com tal desempenho, pergunto: onde estão as bases endógenas do crescimento?

b) A despeito de toda a propaganda, **o Brasil permanece com uma das sociedades mais desiguais do mundo.** Ao apontar a modestíssima melhoria na distribuição pessoal da renda como prova de que o Brasil está combatendo as desigualdades sociais, **os defensores do neodesenvolvimentismo ocultam o fato de que a concentração funcional da renda permanece praticamente inalterada.** [...]

c) **Não obstante o acúmulo de uma massa gigantesca de reservas cambiais (que implica altíssimo custo para o Tesouro Nacional), a economia brasileira tornou-se muito mais sensível aos humores da economia internacional.** A propaganda de que o Brasil teria superado o problema da vulnerabilidade externa e diminuído seu grau de endividamento externo abstrai o fato de que, entre o começo e o fim do governo Lula, o passivo externo líquido da economia brasileira foi multiplicado por quatro, saltando de US\$ 336 bilhões para US\$ 1,31 trilhão. Para se ter uma ideia do grau de vulnerabilidade externa do Brasil, basta lembrar que, em 2011, apenas o Passivo Externo Financeiro Líquido – os recursos de altíssima volatilidade, prontos para sair do país, já descontadas as reservas cambiais – era de quase US\$ 700 bilhões (WOLFART, 2012, p. 12, negritos nossos)

Segundo Castelo (2012), no lugar do dissenso e do confronto, concretizou-se a entrada do novo desenvolvimentismo como uma força auxiliar e dependente dentro do bloco de poder daquele período, pois a máquina estatal ainda era comandada pelos intelectuais do social-liberalismo acastelados no Tesouro Nacional, Banco Central e Ministério do Planejamento, que permaneceu com o pé no Consenso de Washington com mediação de algumas medidas do Pós-

Consenso – superávit primário (o investimento das estatais e do PAC foi retirado do cálculo do superávit, além dos incentivos de bilhões de reais do Tesouro Nacional ao BNDES), câmbio flutuante (administração de um piso mínimo com interferências no mercado cambial para estimular as exportações e manter superávits na balança comercial) e metas inflacionárias (a finalidade foi o teto, e não mais o centro da meta).

Como o novo desenvolvimentismo no Brasil foi fruto da sua reforma do Estado, aquela teoria também utilizou bastante a relação público-privada para a sua manutenção e desenvolvimento.

Conforme abordamos acima, o PAC foi muito importante para o estímulo do novo desenvolvimentismo e o aperfeiçoamento da parceria público-privada. No novo desenvolvimentismo implementado nos governos Lula e Dilma, uma de suas características fortes foi a implementação daquela parceria, que se intensificou nas várias políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais nos seus diversos níveis e modalidades.

Na próxima seção abordaremos sobre os dados da relação entre o público e o privado na educação básica brasileira, principalmente com o advento da reforma do Estado.

3 O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Essa seção foi escrita para dar conta de um dos objetivos específicos da nossa pesquisa: caracterizar as confluências entre o público e o privado nas políticas públicas brasileiras da educação básica, e especificamente da educação profissional, com o advento da reforma do Estado.

Uma das primeiras perspectivas para o entendimento do estudo do público e do privado refere-se à sua complexidade. As duas palavras evidenciam uma miríade de sentidos que se imbricam a diversos fatores, sendo sua discussão presente na História, na Filosofia, na Economia, na Ciência Política, para citar só algumas áreas do conhecimento (VIEIRA, 2008).

Para a mesma autora, um elemento que se soma à complexidade do tema é que atualmente o próprio conceito de público é colocado em xeque, sendo ressignificado com formas antes inacreditáveis de sua compreensão.

De acordo com Lombardi (2005), os termos público e privado são de origem latina – *publicu* e *privatu* - e não são considerados separadas como utilizamos atualmente, mas exprimem dimensões diversas da vida dos homens: a coletiva e a individual.

O dicionário³⁸ ajuda-nos a compreender o significado das palavras, sendo oportuno reportarmo-nos a ele para conhecer o sentido dos termos público e privado. Entre os significados do primeiro, como termo adjetivo, expressa: que se alude ao povo em geral – interesse público; referente ao governo de um país – negócios públicos; manifesto, conhecido por todos – rumor público; a que todas as pessoas podem frequentar – reunião pública.

Já o vocábulo privado como termo adjetivo refere-se: ao que não é público, particular – escola privada; reservado a certas pessoas – sessão de cinema privada; próprio de alguém ou relacionado à sua intimidade, pessoal – vida privada; que recebe alguma privação, restrição, restrito – privado de liberdade; que deixou de possuir algo, desapossado – privado de bens. Como termo substantivo masculino alude-se: algo ou alguém que é favorito, confidente; a função ou o setor que não é de domínio público, iniciativa particular.

Silva (2006) diz que o vocábulo público pode ser concebido referente a tudo que pode ser visto e ouvido por todos e tem a máxima divulgação possível. Ele batiza de públicos os eventos acessíveis a qualquer um, bem como falamos de prédios públicos ou locais públicos,

³⁸ O dicionário que nos reportamos para o entendimento dos significados dos vocábulos público e privado foi o Dicionário *Online* de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br>>. Acesso em: 25 maio 2018.

fama ou renome públicos. Contudo, já se nota desde aí a sua relação com privado: em todos estes espaços vai estar sempre evidente a noção contrária, de privado, individual, particular.

Ao mencionar Habermas, Silva (2006) cita que quando nos reportamos ao público de um jogo de futebol, de um espetáculo, por exemplo, a instantaneamente posta refere-se ao coletivo de expectadores, de assistentes daquele evento, composto, porém, por assistentes privados, isto é, por particulares. Na expressão recepção pública revela-se o conceito de reconhecimento público, de acontecimento coletivo, novamente apossado por um elemento particular: o agente privado que a promoveu e os indivíduos privados que a ela compareceram. Por sua vez, renome público, isto é, caráter público do nome ou da fama, dá base a um conjunto de destaques pessoais que perseguem, ou possuem, os candidatos a celebridades, e cuja conquista tem sido a tônica da sociedade de hoje, mas é proveniente de outras épocas de onde decorre a atribuição de valor intangível para a fama e o renome.

À expressão prédio público, por sua vez, relaciona-se uma dupla ideia: pela primeira se reconhece aquele prédio como um lugar acessível a todos, portanto, disponível para todos aqueles que o buscarem; pela segunda, pode-se atribuir a prédios que, paradoxalmente, nem precisam estar liberados à frequência pública, mas simplesmente abrigam instituições do Estado (SILVA, 2006).

Para o mesmo autor, em serviço público ou saúde pública sobrepõe-se de forma imediata a ideia de pertencimento coletivo, é de todos e não é de ninguém, em particular. Todos gozam da sensação de que a possuem, ou podem ter acesso a seus serviços, mas ninguém pode reclamar sua posse privada, embora a gozem individualmente. Desse modo, a aceção do pertencimento coletivo está também na privacidade do acesso e usufruto de serviços e ações concretas compartilhadas por todos, concomitantemente, mas vivida na singularidade particular. Aqui, mais uma vez, o conceito de público carrega consigo a noção de privado.

Segundo Silva (2006), o termo público parece provocar polissemias. Público liga-se ao interesse coletivo, ao bem comum, à noção de pertencimento geral, universal, enquanto privado praticamente significa o individual, o interesse particular. O domínio comum é coisa pública: o poço e a praça do mercado são para uso comum, são bens publicamente acessíveis, coletivos, comuns; oposta existe a esfera do particularizado, do particular, privativo, separado. O âmbito do que é setor público diverge ao que é privado.

Baseado na aceção de coletivo apresenta-se outro sentido para público: opinião pública. Esta se atribui a um modo de manifestação da vontade coletiva e ao exercício de uma

opinião crítica criada por um público pensante de sujeitos privados, que recebe grande mediação pela mídia³⁹ e pela publicidade (SILVA, 2006).

A formação de uma opinião pública, coletivo de sujeitos privados,

vai se colocar, para Habermas (1984), como um elemento separador entre o Estado e a Sociedade, ou seja, entre uma esfera do *público* e uma esfera do *privado*. Por intermédio da opinião pública, a primeira intermedeia o Estado e as necessidades da sociedade; à segunda corresponde o setor de trocas de mercadorias e o trabalho social, incluída a família com sua esfera íntima. Além disso, no setor privado também está abrangida a ‘esfera pública’, pois ela é uma esfera de pessoas privadas. Segundo aquele autor, verifica-se uma dialética em que temos, de um lado, a socialização do Estado, e de outro, a estatização progressiva da sociedade. Entre ambos surge, contudo, uma esfera social repolitizada, que foge à distinção entre público e privado: a opinião pública (SILVA, 2006, p. 12, *itálicos no original*).

Ao vocábulo privado, em contraposição à polissemia de público, sincronicamente à opinião pública, foi agregada a concepção de mercado: lugar dos produtores particulares, isentos da função ou da dimensão pública (estatal). Privado denota estar excluído, desprovido do aparelho de Estado. Fora do aparelho de Estado está o mercado, e privado vai ganhar ligação a mercado. Privado manifesta uma forte vinculação com a produção e circulação de mercadorias e serviços, como o espaço em que estão em funcionamento produtores e consumidores, individuais e/ou coletivos, praticando seus interesses mais imediatos e diretos (SILVA, 2006).

Etimologicamente, segundo Lombardi (2005), podemos entender a significação das palavras, mas isto parece insignificante quando se toma o sentido atual do público e do privado: o primeiro como sinônimo de estatal; e, o segundo como de particular. Tais palavras possuem um significado mais normatizador e formal, e isso acontece porque o sentido do público e do privado só pode ser compreendido tomando como base a Modernidade, com o aparecimento do

³⁹ Com base na pesquisa Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor* ou MOM), financiada pelo governo alemão e realizada em conjunto pela ONG brasileira Intervezes e a Repórteres Sem Fronteiras (RSF), baseada na França, cinco famílias controlam, em ordem decrescente - Famílias Marinho (Grupo Globo), Saad (Grupo Bandeirantes), Edir Macedo (Grupo Record), Sirotsky (Grupo RBS) e Frias (Grupo Folha) - metade dos cinquenta veículos de comunicação com maior audiência no Brasil, de acordo com o artigo *Cinco famílias controlam 50% dos principais veículos de mídia do país, indica relatório*, disponível no sítio eletrônico: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cinco-familias-controlam-50-dos-principais-veiculos-de-midia-do-pais-indica-relatorio>>. Acesso em: 28 maio 2018. Esse mesmo artigo informa: “O relatório destaca, no entanto, que no caso brasileiro a ausência de restrições à propriedade cruzada dos meios de comunicação, com exceção do mercado de TV paga, permite que os líderes de mercado dominem múltiplos segmentos. Assim, no cenário brasileiro grandes redes nacionais de TV aberta pertencem a grupos que também controlam emissoras de rádio, portais de internet, revistas e jornais impressos. A propriedade cruzada é, segundo os autores da pesquisa, uma ‘dimensão central da concentração na mídia brasileira’, sendo o principal fundamento do sistema de comunicação de massa nacional”.

modo de produção capitalista, que reintroduziu esses termos para camuflar a atividade do poder de Estado por uma classe, em benefício próprio, jogando uma cortina de fumaça nas relações sociais, como se o Estado moderno fosse um bem comum e o exercício administrativo para o bem coletivo.

O público e o privado na sociedade capitalista possuem forte caráter contraditório, bem como características fundamentais e estruturais da ordem burguesa (MONTAÑO, 2008).

Segundo Montaña (2008), o público e o privado na sociedade capitalista atual possuem quatro contradições: a primeira versa sobre a socialização da produção e a apropriação privada do seu produto - a sociedade capitalista cria uma polarização entre o público (produção social da classe trabalhadora) e o privado (meios de produção nas mãos dos capitalistas, o que confirma a exploração e a apropriação privada do produto do trabalho alheio).

A segunda contradição trata sobre a liberdade (negativa) e a igualdade e justiça social - a aceção de liberdade dos liberais (falta de impedimentos formais) fundamenta-se em uma noção burguesa de liberdade. Tal conceito (negativo) de liberdade implica a desigualdade entre os indivíduos (considerada como normal). Esta desigualdade não seria somente “natural” para os liberais, mas essencial, sendo apontado como o motor do desenvolvimento social: a desigualdade, em uma situação de concorrência (livre mercado), despertaria nas pessoas a sua superação e a de seus concorrentes.

A terceira contradição diz respeito ao Estado como mecanismo de reprodução da ordem e garantia da acumulação capitalista e da propriedade privada, e esta instituição como meio de desenvolvimento de formas que intentam dirimir a desigualdade social – o Estado de forma contraditória e concomitante desempenha uma função pública (dirimir as desigualdades sociais) e uma função privada (garantia da acumulação capitalista, do modelo vigente e da propriedade privada). Com a crise que se manifestou a partir de 1973, torna-se crítica a disputa entre igualdade e liberdade, entre as funções pública e privada do Estado, devendo diminuir de forma drástica sua função pública em favorecimento da ampliação e da garantia da sua função privada, advindo daí a privatização das empresas estatais, ajuste fiscal com o escopo de criar superávit primário para a quitação das elevadas taxas de juros ao capital financeiro, privatização da intervenção social e desresponsabilização estatal.

No que se refere à política social estatal, Montaña (2008) ao se reportar a Montaña (2001), diz que se notam algumas mudanças: a) precarização (em antagonismo ao preceito constitucional da qualidade); b) focalização (ao contrário da universalização); c) municipalização (descaracterizando a descentralização almejada pela Constituição); d) mudança do direito em “benefício” (dando margem para o clientelismo). De forma paralela

existe um processo de privatização da política social, trilhando dois caminhos: 1) remercantilização, transformando os serviços ofertados pelo Estado em mercadorias lucrativas, pelo afastamento do Estado ou da precarização e focalização das políticas sociais; 2) re-filantropização, incitando as ações de organizações da sociedade civil, de forma voluntária.

Tem-se como consequência: a) a debandada do enfoque “direito de cidadania” do âmbito social estatal; b) da remoção da perspectiva de universalidade e permanência dos serviços sociais; c) a política social deixa seu papel redistributivo e retorna a uma função compensatória; d) a política social de assistência retoma um enfoque assistencialista (MONTAÑO, 2008).

Esse mesmo autor comenta sobre dois outros processos fulcrais desenvolvidos no contexto de reestruturação do capital e de crise: a) acontece uma mudança do que denominamos as “lógicas do Estado” para as “lógicas do mercado e da sociedade civil”, do setor público (condensado no Estado) para o privado (apresentado no mercado e na sociedade civil), ambos reconhecidos no liberalismo; b) a transferência da sociedade dos direitos do trabalhador⁴⁰ para a sociedade dos direitos do consumidor.

E a quarta contradição entre o público e o privado apontada por Montaña (2008) é sobre a setorialização do real – o Estado, o âmbito público, da política como primeiro setor; o mercado, o âmbito privado, das atividades econômicas entre empresas e os outros agentes econômicos enquanto segundo setor; e a sociedade civil, o âmbito “público não-estatal” transformada em terceiro setor. Propõe-se uma esfera pensada privada, no entanto pública, em que as “organizações públicas não-estatais” tornar-se-iam protagonistas (de forma solidária e voluntária) da finalidade social (de forma constitucional delegada ao Estado), na modalidade de auxílio, de filantropia (sendo na Carta Magna brasileira um direito do cidadão). Assim, libertam o Estado de sua angústia interna entre as funções pública e privada, deixando-o somente para garantir essa última. Afasta a tensão do Estado entre as duas funções, focando-se agora em um Estado a serviço unicamente dos interesses do capital (de forma particular o

⁴⁰ Em 2016-2017, no governo Temer que tem o caráter de neoliberalismo *hard* - termo utilizado pelo Prof. Dr. Luiz Carlos de Freitas, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) na aula inaugural do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEduc) do Centro Acadêmico do Agreste (CAA) da UFPE com a palestra intitulada *Reformadores Empresariais, Educação Pública e os desafios para a qualidade na Educação* realizada no dia 1º de abril de 2016 no Auditório da Centro de Educação (CE) da UFPE -, no âmbito trabalhista foram aprovadas a Lei da Terceirização ampliada para as atividades-meio, a Contrarreforma Trabalhista e a EC nº 95/2016 (determina o Novo Regime Fiscal através do congelamento dos gastos públicos por 20 anos), sendo todas essas leis ataques frontais aos direitos da classe trabalhadora.

financeiro). Um Estado que volta a negligenciar, ou a reduzir drasticamente, sua função pública, beneficiando e se concentrando na função privada, para o capital.

Não há dúvida que os conceitos de público e privado podem ser apropriados como categorias de análise da educação, já que há a riqueza dessas categorias para o entendimento da educação no Brasil como um todo, com seus determinantes culturais, sociais, políticos e econômicos (BUFFA, 2005). Caminhamos nessa mesma direção, pois acreditamos que os conceitos de público e privado também podem ser categorias analíticas no âmbito da qualificação e educação profissional.

A separação entre público e privado somente faz sentido enquanto fundamentação do Estado moderno, burguês, capitalista. Essas elaborações cumprem uma função de justificativa ideológica de princípios essenciais do liberalismo: propriedade, sociedade civil, liberdade, e o Estado como uma instituição criada de forma contratual pelos homens para assegurar a igualdade de direitos e liberdade a todos. Na filosofia política burguesa tem-se uma justificativa ideológica do Estado existente (LOMBARDI, 2005).

Os conceitos de público e privado formam categorias políticas e filosóficas imprescindíveis às variadas vertentes do liberalismo que servem para justificar e fundamentar a imbricação entre a propriedade privada e a liberdade, assim como a separação burguesa entre Estado e sociedade civil. Ao mesmo tempo em que essas categorias se formam criando historicamente, como ideologia burguesa, passaram a formar dimensão essencial do pensamento filosófico da burguesia, também consolidadas e conformadas como categorias primordiais no campo do direito (LOMBARDI, 2005).

Segundo Noronha (2005), mesmo com a “igualdade moral” entre as pessoas, no campo da prática, a “livre concorrência” acaba por ter limites estabelecidos que se espraiam também ao âmbito instrucional, sendo observado na proposta da “educação em doses homeopáticas” (Adam Smith) ou com a educação pública limitada à instrução (cálculos elementares, escrita e leitura). Essa organização desigual dos bens, sendo materiais ou não materiais, configura o “monopólio dos conhecimentos socialmente significativos”.

Com esse argumento, a ideologia que respalda o liberalismo propõe o seguinte para a prática: como os homens possuem destinos diversificados e posições diferentes no mundo produtivo, a educação também deve ser dessemelhante. A partir dessas pressuposições, resume sua ideologia da seguinte forma: é impossível sujeitar uma educação inexoravelmente igual a homens cujo propósito é tão diverso (NORONHA, 2005). Aqui podemos fazer um paralelo com a categoria dualidade estrutural, muito bem discutida por Kuenzer (2002), como explicativa da constituição do ensino médio e da educação profissional no Brasil, já que desde o advento da

iniciativa do Estado nessa área, até os dias atuais, sempre se formaram duas redes, uma de educação geral e outra profissional para o atendimento das necessidades definidas socialmente pela divisão técnica e social do trabalho.

Em uma perspectiva crítica do assunto, ao contrário da ideologia burguesa, deve-se entender o Estado, segundo Lombardi (2005), como aparelho burguês e o público e o privado, como categorias ideológicas utilizadas para confirmar a propriedade privada e viabilizar as condições funcionais do capitalismo. A visão crítica do Estado admite a compreensão do conteúdo de classe do Estado.

Tal entendimento dialoga com os aspectos essenciais da aceção de Karl Marx sobre o Estado:

- 1) A determinação material, econômica, do Estado;
- 2) O Estado como um produto histórico dos homens, produzido no próprio processo histórico de produção da vida, como resultado da divisão do trabalho e do aparecimento da propriedade privada;
- 3) O Estado simultaneamente como instrumento de exercício do poder político de uma classe dominante sobre todas as demais e como escamoteador das lutas reais entre as classes, transformadas em lutas políticas;
- 4) A conquista do poder político – isto é, do poder de Estado – como etapa intermediária necessária à revolução e à abolição de toda forma de dominação (LOMBARDI, 2005, p. 88-89).

O capitalismo, nas suas variadas manifestações em cada sociedade, na proporção que modifica de forma contínua as condições da produção material, determina exigências ao Estado e à educação escolar (além das políticas de qualificação e educação profissional). Se não percebermos o movimento histórico do capital e suas variadas formas em cada sociedade, bem como os variados contornos políticos que o Estado abraça face a esse movimento, a questão da relação entre o estatal e o privado pode ficar nublado (SANFELICE, 2005).

Na próxima seção, discutiremos sobre o público e o privado na educação brasileira e, especificamente, na educação profissional brasileira.

3.1 O público e o privado na educação básica brasileira

O fornecimento de recursos públicos para o setor privado de ensino reporta-se ao Brasil Colônia. Com a chegada das caravelas portuguesas chegam também os padres jesuítas e seu sistema de ensino, cujo financiamento, usando uma linguagem contemporânea, caracteriza-se de forma clara como uma parceria público-privada (PPP). Nesse modelo, aplicado em todo o reino de Portugal até 1759, data de sua expulsão, tal ordem religiosa detinha o monopólio da

oferta educacional, enquadrando a Coroa no fornecimento de recursos. Como a Coroa não possuía posses ou mesmo interesse em assegurar esse financiamento numa colônia tão dispersa e ampla, a fundamental fonte de verbas da Cia de Jesus provinha dos privilégios reais de comércio, de doações de particulares, administração de terras, rendas e propriedades que englobavam fazendas de criação de gado e engenhos de cana-de-açúcar (PINTO, 2016).

A expulsão dos jesuítas a partir de 1759, distante de representar a possibilidade do nascimento de uma escola pública estatal, terminou abrindo caminho para diferentes ordens religiosas, lançando os pilares de um sistema que durou até os fins da década de 1950, em que o sistema público, de forma singular os governos estaduais, financiava, de forma escassa, as escolas primárias, e as outras etapas da educação básica ficavam sob a responsabilidade da rede privada, com hegemonia das escolas católicas (ROMANELLI, 1978).

No Brasil, ainda no Período Imperial, iniciou na educação a liberdade para a iniciativa privada poder atuar. Em 30 de junho de 1821, a Regência do Reino Português, através do Rei D. João VI, aprovou um decreto em 28 de junho daquele ano, concedendo a qualquer cidadão o ensino e a abertura de escolas de primeiras letras (CURY, 2005).

Para o mesmo autor, esse decreto contém em si alguns elementos importantes para reflexão como, historicamente, aconteceram as relações entre o público e o privado na educação escolar no Brasil, não passando desinformada a qualquer leitor a disputa que acontece entre o poder da liberdade da iniciativa privada e o poder do Estado.

A educação escolar no Brasil, de acordo com Cury (2005, p. 5), tem que obedecer a quatro instituições “ao Estado, pois ele é o sujeito capaz de garantir o comum para todos; à família, pelo princípio *ex generatione*; à iniciativa privada, que invoca o mercado e cobre a impotência do Estado; e à Igreja, que pede a seu favor a proteção da tradição” e a relação entre elas atravessa nossa história como um todo e não está ausente na nossa legislação.

Misturam-se nem sempre de forma harmônica os quatro âmbitos que se aspiram autoridade no campo da educação, inclusive a escolar, sendo esses os sujeitos relevantes que entrarão em cena na realidade do Brasil, cujo legado colonial não foi reduzido e atravessou nossa evolução histórica (CURY, 2005).

Saviani (2005) cita na abordagem teórico-histórica quatro proposições para o debate sobre o público e o privado. A primeira cita que tais termos formam categorias conectadas e indissociáveis entre si, comportando-se como polos antagônicos que se supõem um ao outro, já que este só pode ser entendido por referência àquele.

A segunda assertiva diz que público e privado são categorias específicas e originárias do período moderno, dela decorrendo sua especificidade conceitual. Tal fenômeno relaciona-

se ao surgimento do capitalismo, característico da modernidade, que incorporou por meio do “fetichismo da mercadoria” o obscurantismo nas relações sociais.

A terceira proposição diz, de forma rigorosa, que só podemos considerar público e privado como categorias educacionais a partir do Século XIX, porque é só a partir dessa época que se caracteriza de forma nítida a educação pública. O excerto abaixo é bem esclarecedor:

Embora Luzuriaga se refira a uma “educação pública religiosa” que teria vigorado nos séculos XVI e XVII e de uma “educação pública estatal”, própria do século XVIII, ele próprio admite que foi apenas na Alemanha da segunda metade do século XVIII, sob Frederico II, o Grande, que se tomaram medidas relativas à organização de escolas inteiramente secularizadas sendo que a “obra capital” desse período foi o Código Geral Civil que definiu as escolas e universidades como instituições do Estado e estabeleceu que “todas as instituições escolares e de educação, públicas ou particulares, estão sendo submetidas à inspeção do Estado” (LUZURIAGA, 1959, p. 30). No entanto, esse código foi publicado apenas em 1794, sob o reinado de Frederico Guilherme II, portanto já no limiar do século XIX (SAVIANI, 2005, p. 170).

E a quarta assertiva cita que só é possível falar de público e privado em educação no Brasil após 1890, sendo a primeira etapa definida como “os antecedentes” a qual engloba três períodos: o primeiro (1549-1759), que correspondeu à pedagogia jesuítica; o segundo (1759-1827), representado pelas “Aulas Régias” criadas pela reforma pombalina; e o terceiro período que consistiu nas primeiras tentativas, intermitentes e descontinuadas, de se formar a educação como responsabilidade do poder público representado pelos governos provinciais e imperial (1827-1890).

A segunda etapa definida como “história da escola pública propriamente dita” teve início em 1890, com a criação dos grupos escolares, distinguindo os seguintes períodos: a) o nascimento das escolas primárias dos estados (1890-1931) incentivada pelas ideias do iluminismo republicano; b) regulamentação, no campo nacional, das escolas primárias, secundárias e superiores (1931-1961), introjetando de forma crescente as ideias pedagógicas renovadoras; c) unificação da regulamentação da educação nacional (1961-1996) abarcando as redes públicas (municipal, estadual e federal) e privada que, de forma direta ou indireta, foram sendo adaptadas a uma acepção produtivista de escola (SAVIANI, 2005).

A problemática do público e do privado na história da educação brasileira exige o reconhecimento, tanto quanto a historiografia também corrobora, que “público” aqui é semelhante a estatal. A natureza do Estado ou o que é estatal, na visão de Karl Marx, não é do interesse público ou público, mas tende a favorecer o interesse privado ou os interesses desse Estado com a sua relativa autonomia. A problemática acima pode ser reformulada da seguinte

forma: “a) sempre tivemos, desde os primórdios da colonização, uma educação escolar estatal, b) tivemos iniciativas privadas na educação escolar estatal e c) nunca tivemos educação pública escolar” (SANFELICE, 2005, p. 182).

Esse mesmo autor dispõe que se o estatal e o privado se configurarem imbricados, então o foco da problemática muda para tal formulação: a problemática do estatal, do privado e do público na história da educação brasileira. Essa contribuição de José Luís Sanfelice ajuda-nos a compreender como essa problemática se configura também no âmbito dos níveis de ensino e na modalidade específica da educação profissional brasileira. Nas próximas subseções discorreremos sobre o público e o privado, a partir da década de 1990, com a chegada da Reforma do Estado no país, na educação básica.

3.2 O público e o privado na educação básica brasileira com o advento da reforma do Estado

Logo após o período de debate e votação dos direitos sociais da Carta Magna de 1988, ainda no governo Collor (1990-1992), as estratégias para superar a crise capitalista global encontraram na Reforma do Estado as respostas mais simples e comuns (ARELARO, 2008).

Segundo a mesma autora, daquele período em diante, a redefinição do papel do Estado e seu respectivo enxugamento, aliado à diminuição dos investimentos nas políticas sociais, tornaram-se práticas invariáveis das políticas governamentais. A Emenda Constitucional (EC) nº 14, aprovada em setembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), municipalizando o ensino fundamental no país, especialmente os primeiros anos de estudo, em cerca de 70% de suas matrículas, municipalizando sua gestão e a responsabilidade por sua manutenção. Tal medida impediu o uso de parte considerável dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em outras etapas que não fossem a do fundamental.

Três iniciativas governamentais, através da legislação, nos governos FHC, de acordo com Arelaro (2008), contribuíram para uma modificação no investimento educacional: a primeira foi a admissão clara, através do Fundef, de que a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em função da opção governamental de redução da ação estatal, não se estabeleceria prioridade daquela administração e deveria expandir-se a partir de iniciativas da sociedade civil em parceria com o Estado.

Segundo Flores e Suzin (2013), o conveniamento para o oferecimento da educação infantil, no caso brasileiro, assinala uma parceria entre o poder público e entidades privadas

sem fins lucrativos, que podem ser comunitárias, confessionais ou filantrópicas, administradas por entidades religiosas ou beneficentes, associações de moradores, localizadas em comunidades que necessitem daquela etapa de ensino.

Adrião, Borghi e Domiciano (2010) ao se referirem a Romualdo Portela de Oliveira disseram que a oferta de vagas na educação infantil tradicionalmente ocorreu através de convênios com entidades privadas não lucrativas; mais recentemente, observamos o repasse de subvenções por parte das prefeituras às instituições privadas *stricto sensu*, ou seja, a estabelecimentos que não se adequam ao art. 20 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e que, portanto, objetivam o lucro.

A tendência teve, inicialmente, como indutor, a criação do Fundef, mecanismo que contribuiu, de forma considerável, para a não progressão das matrículas no setor público na educação infantil, tendo em vista que a partir de sua vigência os recursos provenientes do Fundo foram prioritariamente destinados ao ensino fundamental, levando os municípios a abarcarem a oferta desta etapa de escolaridade em busca de maiores aportes financeiros (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010).

Para essas mesmas autoras, houve uma descentralização das responsabilidades educacionais para os municípios brasileiros, e essa descentralização, aprofundada pelo Fundef, exigiu dos municípios respostas à obrigação de oferta educativa para as quais não contavam com condições objetivas, fossem técnicas ou financeiras. Nesses termos, em certa medida, ocorreu o processo de privatização da educação básica associando-se à sua descentralização.

Ocorreu um crescente processo de municipalização do ensino, sendo uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educacionais, produzidas pelo Poder Executivo central, direcionadas para o confronto das distorções dos processos de escolarização, sendo a municipalização a representação das externalidades da adoção dos princípios da descentralização (AZEVEDO, 2002).

Essa mesma autora ao se reportar a Marcus André Melo afirmou que a descentralização é um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, por acreditar nas suas possibilidades de promoção da eficiência e da eficácia dos serviços concernentes. A descentralização é apregoada como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, através da otimização dos gastos públicos (estes se apresentam como argumento da transferência de competências da esfera central de poder para as esferas locais, fundamentadas em orientações neoliberais, com a finalidade de redução do Estado às suas funções mínimas).

Retornando à discussão sobre as três iniciativas governamentais, através da legislação nos governos FHC que contribuíram para uma modificação no investimento educacional, a segunda iniciativa foi a EC nº 19, de 04 de junho de 1998, que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, além de outras providências, reformou o Estado brasileiro, determinando explícitas contenções ao crescimento do aparelho estatal, ao mesmo tempo em que incluiu, pela primeira vez na história republicana brasileira, a definição de “público não-estatal” como sinônimo de interesse público, incentivando e autorizando propostas de contratos de gestão público-privadas, com modificação de responsabilidades tradicionalmente realizadas pelo poder estatal para a esfera privada, com o respectivo investimento de verbas públicas (ARELARO, 2008).

Para essa mesma autora, a terceira iniciativa versa sobre a Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta a EC nº 19 e que, usando argumentos sobre a emergência de se reorganizar e modernizar a atividade administrativa de forma eficiente e eficaz, de modo a permitir maior transparência e controle social, “criminalizou” a atividade política de gestão da *res* pública, legalizando nela a ação privada.

A partir da LRF, negociada por FHC no calor da crise que levou à desvalorização do real em janeiro de 1999, a preocupação basilar do administrador público passa a ser a manutenção das garantias dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado. A finalidade da LRF era e é estipular uma hierarquia nos gastos públicos que põe em primeiríssimo e irrefutável lugar o credor financeiro, em detrimento da destinação de recursos com fins distributivos (políticas públicas de modo geral e políticas de renda) e da oportunização de investimentos públicos. Por outro lado, a “austeridade fiscal” da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse grande aperto e a redução perversa dos gastos na área social, não estabelece qualquer controle ou penalidade aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais (PAULANI, 2005).

Num país em que os direitos sociais começavam a ser efetivados, especialmente nas áreas de assistência social, saúde e educação, de forma evidente a limitação em 60% dos gastos com pessoal significava, essencialmente, o congelamento dessas atividades pelo Estado (ARELARO, 2008).

Na próxima subseção discutiremos sobre a efetivação da relação entre o público e o privado na educação infantil.

3.2.1 As formas que se expressam as relações público-privadas na educação infantil

Na área educacional não foi diferente: as etapas ou modalidades de ensino que ainda não estavam implementadas, de forma plena, ou que possuíam elevados déficits de atendimento, conseguiram incentivos para sua “comunitarização”, apelido bonito para dizer à população (especialmente aos mais pobres) que o Estado não tinha mais condições de aumentar o referido atendimento. São exemplos gravemente verdadeiros os baixos índices de atendimento à educação de crianças e adolescentes com deficiências, à educação infantil, com destaque para a faixa etária de 0 a 3 anos, à alfabetização de jovens e adultos, e, também, ao ensino profissionalizante. Na educação infantil, os dados disponíveis nas sinopses estatísticas e nos censos educacionais do MEC são expressivos: se em 1995 havia 5,7 milhões de crianças matriculadas em classes da pré-escola, esse número diminuiu em mais de 1 milhão, chegando a 4,2 milhões já no ano de 1996 – ano de aprovação do Fundef. De lá para cá, o movimento mais frequente nas redes de ensino foi o de deslocar as ditas classes de alfabetização - até então sob a responsabilidade da educação infantil – para o ano inicial/1ª série do ensino fundamental, já que “o número de atendimentos nesta etapa de ensino é que tinha ‘valor’ para a redistribuição dos recursos financeiros da educação” (ARELARO, 2008, p. 54).

Para essa mesma autora, no que se refere às creches - atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade - a situação não é menos preocupante, pois, ao vermos os dados de matrículas em creches públicas no ano de 2007, constatamos que mais de 1.300 municípios, dos 5.563 existentes há época (não calculado o município-estado de Brasília), não dispunham nenhuma vaga em creche pública.

A partir dos dados disponibilizados na tabela abaixo, percebe-se a tendência de transferência da oferta educacional para os municípios brasileiros através da maior parte das matrículas.

Tabela 2 - Matrícula total da educação infantil e ensino fundamental no Brasil

Ano	Educação infantil			Ensino fundamental		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1990	-	-	-	95.536	16.716.816	8.773.360
1996	-	-	-	33.564	18.468.772	10.921.037
1999	1.733	396.395	3.322.123	28.571	16.589.455	16.164.369
2000	1.742	352.055	3.560.614	27.810	15.806.726	16.694.171

2006	2.471	242.979	4.820.236	25.031	11.825.112	17.964.543
2010	2.419	70.610	4.619.919	25.361	3.326.833	16.766.576

Fonte: Sinopses estatísticas do INEP – Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 286).

Nota: (-) não há dados.

Paralelamente ao aumento das responsabilidades educativas na esfera municipal, assiste-se a uma modificação no papel dos governos estaduais e federal, na medida em que se responsabilizam pela função de monitorar e ou avaliar o desempenho dos alunos das escolas públicas, subtraindo-se, na maioria dos casos, da necessária colaboração técnica e financeira que os governos locais precisam. Mesmo com o aumento de recursos federais decorrente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a maior parte do atendimento à escolaridade básica está sob a responsabilidade municipal (ADRIÃO; BORCHI; DOMICIANO, 2010).

Uma mudança recente no financiamento da educação infantil foi introduzida com o surgimento do Fundeb e a sua normatização em 2007, sendo a fonte de financiamento mais expressiva para aquela etapa de ensino (VIEIRA, 2011; ARELARO, 2008).

Com a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta a implantação do Fundeb, estabelecem-se, pela primeira vez no Brasil, parâmetros legais para a transferência de recursos públicos da área educacional, estabelecendo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço a ser prestado à população (VIEIRA, 2011).

Para a mesma autora, em 2009, utilizando dados do INEP, a creche conveniada representava 52,1% das matrículas nos estabelecimentos de ensino privados. Isso mostra a importante participação do financiamento público na manutenção de parte das iniciativas privadas no oferecimento da educação infantil, no segmento creche, no Brasil. Já a pré-escola conveniada representou 28% das matrículas na rede privada, sendo quase um terço da oferta.

No que se refere à relação município-instituição conveniada, diferentes formatos são assumidos, tais como

repasse de recursos financeiros a ser geridos pela conveniada segundo critérios determinados; presença ou ausência de termo jurídico de cooperação; cessão de espaço físico da conveniada para o município/estado ou vice-versa; cessão de pessoal, em geral professores ou contratados temporários, do órgão público para a conveniada; repasse de gênero alimentícios (que pode coexistir com o repasse de recursos financeiros) (VIEIRA, 2011, p. 277)

Mais recentemente, com a substituição do Fundef pelo Fundeb, a partir da EC nº 53 de 19 de dezembro de 2006, todas as etapas e modalidades da educação básica foram abrangidas no repasse do Fundo. Embora tal situação seja um avanço, a autorização da transferência dos

recursos do Fundeb às creches e pré-escolas conveniadas (Lei nº 11.494/07, art. 8º, §1º) se mostra como um perigoso mecanismo, dado que os fundos públicos deveriam se destinar às escolas públicas (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010).

Na tabela a seguir veremos o total de matrículas na educação infantil por etapa e dependência administrativa no Brasil.

Tabela 3 - Total de matrículas na educação infantil por etapa e dependência administrativa no Brasil – anos 1990, 1996, 1999, 2000, 2006, 2007 e 2009

Ano	CRECHE				PRÉ-ESCOLA			
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1990	-	-	-	-	-	-	-	-
1996*	-	-	-	-	2.447	759.187	2.489.225	1.019.487
1999**	508	16.593	522.703	292.174	1.283	410.063	3.295.058	1.075.118
2000	495	16.815	634.720	341.588	1.224	363.905	3.518.837	1.107.012
2006	933	17.582	898.945	510.482	1.538	225.397	3.921.291	1.439.927
2007	1.121	7.365	1.134.944	608.306	1.117	105.181	3.743.531	1.117.696
2009	1.215	8.819	1.244.731	643.598	1.239	70.152	3.664.360	1.130.517

Fonte: Dados do INEP - Sinopses Estatísticas - Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 289).

* Matrícula na educação pré-escolar e classe de alfabetização.

** Total de matrículas em creche por sexo e dependência administrativa.

Nota 1. Ainda que tendendo à regularização, os censos indicam crianças acima de seis anos matriculadas na educação infantil, especialmente nas regiões rurais.

Nota 2. (-) Dados não encontrados.

Ao observar o atendimento à educação infantil no Brasil, vemos que as matrículas nas creches municipais expandiram 21,43%, de 1999 para 2000, e 41,62%, de 2000 a 2006. No âmbito privado, de 1999 para 2000, as matrículas aumentaram 16,91%, de 2000 a 2006, 49,44%, ultrapassando a ampliação da rede municipal. No período seguinte (2006 a 2009), notamos que a maior elevação das matrículas se deu na esfera pública, 38,51% contra 26,08% na privada (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010).

Essas mesmas autoras, ao se reportarem a Theresa Adrião e Cassia Alessandra Domiciano, focalizam suas atenções no atendimento pré-escolar municipal, quando as matrículas aumentaram 6,79%, de 1999 para 2000, e 11,43%, de 2000 a 2006. No âmbito privado, de 1999 para 2000, as matrículas elevaram-se em 2,97% e, de 2000 a 2006, 22,38%.

No período de 2006 a 2009, notou-se um decréscimo das matrículas nas esferas pública e privada, provavelmente, em decorrência da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que tornou obrigatória a matrícula das crianças aos seis anos no ensino fundamental, alterando o desenho do atendimento para crianças de 0 a 5 anos.

Adrião, Borghi e Domiciano (2010), ao se reportarem à Theresa Adrião e outros e à Cassia Alessandra Domiciano, comentaram que embora no período de 2006 a 2009 tenha havido um aumento considerável das matrículas nas duas redes de atendimento (pública e privada), destacaram que, a partir da criação do Fundeb, tem sido rotineira a contagem das matrículas privadas de escolas conveniadas como constitutivas da rede pública, o que ocasiona imprecisões nos dados oficiais de matrículas públicas e privadas, alastrando a ideia equivocada de que o atendimento à educação infantil tenha ocorrido pela correspondente expansão da esfera pública estatal.

Aquelas imprecisões estatísticas que se referem ao cômputo das matrículas privadas de escolas conveniadas como pertencentes à rede pública inflam os dados das matrículas nas redes públicas, escamoteando a realidade das transferências do fundo público do Governo Federal, através da migração das verbas do Fundeb às creches e pré-escolas conveniadas.

Nessa perspectiva, a política educacional opta por preservar as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, justificando-as,

por pragmatismo ou por adesismo, ao discurso reformador, como mecanismo mais eficiente, menos oneroso e que permitiria ampliar a participação social. Por outro lado, tais parcerias parecem se transformar em estratégias de acomodação à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao limite de gastos com pessoal por ela estabelecido (BORGHI, ADRIÃO e ARELARO, 2009) (DOMICIANO; FRANCO; ADRIÃO, 2011, p. 316).

É praticamente impossível asseverar que as creches conveniadas se estabelecem em opção provisória nas políticas públicas. Perguntas muito interessantes foram feitas por Arelaro:

não seriam as creches conveniadas opção permanente de política para a educação infantil? Não seriam as tentativas persistentes de várias gestões do governo federal, de oferta de bolsas-creche, bolsas-família, bolsas mães-crecheiras, expressão da verdadeira política de atendimento às crianças de 0 a 3 anos no país? (2008, p. 65).

Na próxima subseção trataremos sobre a efetivação da relação entre o público e o privado nos ensinos fundamental e médio.

3.2.2 Os formatos como se manifestam o público e o privado nos ensinos fundamental e médio

A questão da incumbência aos municípios brasileiros da educação escolar, especificamente a educação infantil, e com primazia, o ensino fundamental, está exarada no inc. IV, do art. 11, da LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 2018).

Essa mesma Carta Magna educacional, em seu inc. VI, do art. 10, estabelece as atribuições delegadas aos estados no Brasil, com referência à garantia do ensino fundamental e oferecimento, de forma prioritária, do ensino médio a todos que o requererem.

Podemos perceber a materialização das responsabilizações, apontadas nos parágrafos anteriores pela LDB atual, a partir dos dados disponibilizados pelo INEP no tocante ao total de matrículas nos ensinos fundamental e médio no Brasil, por esfera administrativa, no período de 2007 a 2014, apresentados abaixo:

Tabela 4 - Número de matrículas nos ensinos fundamental e médio, por dependência administrativa, no Brasil – 2007 a 2014

Ano	Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2007	24.276	11.332.963	17.571.366	3.193.668	68.999	7.239.523	163.779	897.068
2008	25.622	11.000.916	17.442.158	3.618.004	82.033	7.177.377	136.167	970.523
2009	25.005	10.572.496	17.329.638	3.778.389	90.353	7.163.020	110.780	973.007
2010	25.425	10.116.856	16.921.822	3.941.238	101.715	7.177.019	91.103	987.838
2011	25.096	9.705.014	16.526.069	4.102.461	114.939	7.182.888	80.833	1.022.029
2012	24.704	9.083.704	16.323.158	4.270.932	126.723	7.111.741	72.225	1.066.163
2013	24.017	8.516.086	16.154.337	4.374.841	138.194	7.046.953	62.629	1.065.039
2014	23.306	8.018.227	15.941.124	4.477.010	146.613	7.026.034	56.484	1.070.358

Fonte: MEC/INEP/DEED. Disponível em: <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Vários acessos. Elaboração e adaptação nossa.

Nota 1. O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Nota 2. O mesmo aluno pode estudar em mais de uma Unidade da Federação (UF).

Nota 3. Ensino fundamental inclui matrículas das turmas do ensino fundamental de 8 a 9 anos.

Nota 4. Não inclui alunos de turmas de atendimento complementar (AC) e atendimento educacional especializado (AEE). As turmas AEE foram coletadas a partir do censo escolar 2009.

Nota 5. Inclui matrículas na Educação Infantil unificada na Educação Infantil e Ensino Fundamental Multietapa, no ensino fundamental de 6 anos multi, ensino fundamental de 8 anos correção de fluxo, ensino fundamental de 9 anos multi, ensino fundamental de 9 anos correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos multi.

Ao observarmos o atendimento no ensino fundamental, notamos que mesmo com uma diminuição anual das matrículas no âmbito municipal com um decréscimo em 9,28%, de 2007 a 2014, os municípios brasileiros superaram a soma das matrículas das outras esferas administrativas - federal, estadual e privada. Corroboramos a afirmação de Adrião, Borghi e Domiciano (2010), em que mesmo com o aumento das verbas federais decorrente do Fundeb, a maior parte do atendimento à escolaridade básica está a cargo municipal.

Ainda tratando do ensino fundamental, as outras esferas administrativas - federal e estadual - tiveram um decréscimo, respectivamente, de 4% e de 29,25%, entre 2007 a 2014.

Continuando com o foco naquela etapa de ensino, um dado que chama atenção na tabela logo acima é que a esfera privada foi a única etapa de ensino em que houve ampliação de matrículas em 40,18%, de 2007 a 2014.

Quando transferimos o olhar para o ensino médio, no período de 2007 a 2014, as esferas administrativas que tiveram diminuição nas matrículas foram a estadual e a municipal, respectivamente, com quedas de 2,95% e 65,51%. A diminuição das matrículas naquela etapa de ensino na esfera estadual foi muito modesta, mas isso não comprometeu sua superioridade em todo o período em detrimento das outras esferas, já que a própria LDB atual exara a prioridade do âmbito estadual no oferecimento do ensino médio. Já para o âmbito municipal, houve uma queda vertiginosa das matrículas, sendo provavelmente fruto da incumbência da LDB atual que prioriza o ensino fundamental em detrimento das demais etapas.

Ainda nos referindo às matrículas no ensino médio brasileiro, no período de 2007 a 2014, as esferas administrativas que tiveram ampliação nas matrículas foram a federal e a privada, respectivamente, com elevações de 112,49% e 19,32%. O âmbito federal deixou de ser último nas matrículas daquela etapa de ensino em 2007, para ser o 3º em 2014, com 146.613 matrículas. Mesmo com seu elevado acréscimo percentual, suas matrículas ficaram muito aquém da esfera privada que ficou em 2º lugar, chegando perto de 1,1 milhão.

Quando pormenorizamos os dados do ensino médio brasileiro, no período de 2007 a 2014, através do detalhe dessa etapa de ensino - ensino médio, ensino médio integrado à educação profissional e ensino médio normal/magistério – podemos perceber que nos detalhes do ensino médio e do normal/magistério as matrículas só decresceram no período, respectivamente, 55,13% e para nenhuma matrícula; enquanto no detalhe ensino médio

integrado à educação profissional cresceu 368,52%, segundo os dados disponibilizados pelo MEC/INEP na tabela a seguir:

Tabela 5 - Número de matrículas do ensino médio, através do detalhe dessa etapa de ensino, em âmbito federal, no Brasil – 2007 a 2014

Ano	Ensino Médio	Integrado à Educação Profissional	Normal/Magistério
2007	41.763	27.204	32
2008	34.376	47.644	13
2009	29.040	61.313	0
2010	25.578	76.137	0
2011	22.561	92.378	0
2012	21.766	104.957	0
2013	20.447	117.747	0
2014	19.158	127.455	0

Fonte: MEC/INEP/DEED. Disponível em:
 <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>.
 Vários acessos.
 Elaboração e adaptação nossa.

O significativo incremento de 368,52% no número de matrículas do ensino médio integrado à educação profissional, na esfera federal brasileira, de 2007 a 2014, ocorreu e pode ser compreendido, quando nos apoiamos em Cassiolato e Garcia (2014), pela política de maior expansão da rede federal de sua história, já que, de 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no Brasil. Entre 2003 a 2010, o MEC entregou à população as 214 antevistas no plano de expansão da rede federal de educação profissional.

Outra importante modificação ocorreu ao final de 2008, quando foi aprovada a Lei nº 11.892, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e cria os IFs, e dá outras providências, através da modificação e integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), escolas agrotécnicas e escolas técnicas existentes (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, em seu inc. I do art. 7º, trata sobre um dos objetivos dos Institutos Federais (IFs) que são:

Art. 7º. Observadas as finalidades e características definidas no art. 6º desta Lei, **são objetivos dos Institutos Federais:**

I - Ministar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente, na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2008, negritos nossos).

Os IFs apresentam uma nova forma de educação profissional que oferece cursos técnicos de nível médio, cursos superiores, de tecnologia, licenciaturas, mestrados e doutorados (CASSIOLATO; GARCIA, 2014). Tais Institutos abrangem desde a educação básica, a partir do ensino médio integrado à educação profissional como carro-chefe, englobando também os cursos superiores através da graduação - de tecnologia e de licenciaturas - e da pós-graduação.

E a partir de 2012, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi incorporada enquanto uma das iniciativas do Pronatec.

É importante destacarmos a observação feita por Rodrigues (2017) sobre a expansão da Rede Federal, que foi um processo anterior ao Pronatec e, devido a isto, deve ser avaliada em duas dimensões de tempo e permanência diferentes, mas que se confundem em sua execução. A primeira delas versa sobre os avanços que a expansão da Rede Federal vem vivenciando ao longo da última década, relacionada, entre outros fatores, com a implantação dos IFs. A outra é a que começa com sua inserção enquanto iniciativa do Pronatec, viabilizando a oferta de vagas e cursos específicos para o Programa.

A partir de agora citaremos dois exemplos de como ocorrem a materialização da parceria entre o público e o privado, nos ensinos fundamental e médio brasileiro, através do IAS e do Grupo Positivo. A parceria do Instituto ocorre com secretarias de educação, abrangendo um em cada quatro municípios no Brasil. Seus recursos financeiros “advêm de parcerias entre o instituto e as empresas privadas e públicas, de doações, de contribuições recebidas e de contratos de sublicença de uso da marca Senna, da imagem do piloto Ayrton Senna, dos direitos autorais patrimoniais sobre o logotipo do IAS” (COMERLATTO; CAETANO, 2013, p. 252-253).

Essas mesmas autoras asseveraram que o IAS é uma entidade de assistência social sob a forma de associação civil de caráter filantrópico, criada em novembro de 1994, presidida por Viviane Senna, irmã do piloto Ayrton Senna. De acordo com os dados do sítio eletrônico do IAS em 2012, o Instituto apresenta-se como uma instituição da sociedade civil cuja missão são a produção e a aplicação em escala de conhecimento e inovação em educação integral de crianças e jovens.

No balanço social realizado pelo IAS e disponível em seu sítio eletrônico, consta que, em 25 de julho de 2009, o Instituto firmou um contrato com o FNDE para auxiliar os municípios

que demonstrassem interesse pelas tecnologias desenvolvidas pelo IAS, designadas *Acelera Brasil* e *Se Liga*, em um período de dezoito meses a contar da assinatura do contrato. O valor total faturado do contrato firmado com o MEC foi de R\$ 18,4 milhões⁴¹, de acordo com Comerlatto e Caetano (2013), ou seja, um contrato que disponibilizou verbas polpudas do fundo público ao IAS.

Na tabela a seguir apresentamos os números dos Programas do IAS, ligados com os ensinos fundamental e médio, realizados em 2013, entre discentes, educadores, municípios e estados.

Tabela 6 - Números dos Programas do IAS – 2013

Programas	Crianças, adolescentes e jovens	Educadores	Escolas	Municípios	Estados
Acelera Brasil ⁴²	17.119	1.550	-	296	16
Se Liga ⁴³	34.659	2.708	-	345	16
Circuito Campeão ⁴⁴	346.164	17.306	-	200	13
Fórmula da Vitória ⁴⁵	4.060	251	-	13	2
SuperAção Jovem ⁴⁶	419.227	4.091	1.947	518	2

Fonte: Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Elaboração e adaptação nossa.

Nota 1. (-) Dados não informados.

⁴¹ “Condicionado ao número de crianças atendidas pelo projeto e está sendo pago pelo FNDE ao instituto em sete parcelas, correspondentes à execução integral das sete fases contratadas, as quais são calculadas de acordo com o número de aluno atendidos nos municípios já referidos” (COMERLATTO; CAETANO, 2013, p. 254).

⁴² “Programa de correção de fluxo do ensino fundamental que combate a repetência responsável pelo abandono escolar e a distorção entre a idade e a série frequentada pelo aluno”. Informação contida no Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Vários acessos.

⁴³ “Ajuda a corrigir o fluxo escolar do ensino fundamental, combatendo o analfabetismo nas primeiras séries e contribuindo à diminuição da evasão escolar”. Informação contida no Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Vários acessos.

⁴⁴ “Introduz, nos quatro primeiros anos do ensino fundamental das redes regulares ferramentas de gestão da aprendizagem como soluções concretas para reverter a má qualidade de ensino”. Informação contida no Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Vários acessos.

⁴⁵ “Trabalha com alunos do 6º ao 9º ano, defasados em alfabetização ou com dificuldades nas habilidades de leitura e escrita”. Informação contida no Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Vários acessos.

⁴⁶ “Focado na educação integral de alunos do 8º e 9º anos do ensino fundamental e do ensino médio. Fortalece o aprendizado de disciplinas centrais do currículo, como Matemática e Língua Portuguesa e prepara o jovem para ser protagonista de sua história, contribuindo à melhoria da escola e do entorno por meio da criação e implementação de projetos que transformam a si mesmos e a realidade em que vivem”. Informação contida no Relatório de resultados 2013 do IAS. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Vários acessos.

Em 2008, os Programas Se Liga, Acelera Brasil e o Circuito Campeão foram pré-qualificados pelo MEC como ferramentas de apoio aos sistemas públicos de ensino para o fomento da qualidade da educação (COMERLATTO; CAETANO, 2013).

Um dos objetivos do IAS é transformar os programas de uma instituição privada em política pública para as redes de ensino, ou seja, “inserir a lógica da gestão privada no ensino público, o que interfere na formação dos educadores, dos gestores e na formação do sujeito histórico e social” (COMERLATTO; CAETANO, 2013, p. 257).

De acordo com esses mesmos autores, o IAS apresenta uma proposta de gestão educacional com foco na lógica empresarial, a serviço do mercado, e aplica promessas salvacionistas para inserir-se e manter-se no campo da educação brasileira, que nas últimas décadas tem tido interesses variados, inclusive lucrativos em termos econômicos, já que favorece através de incentivos de isenção e/ou diminuição de impostos, o empresariado brasileiro.

Segundo os dados disponibilizados pelo Relatório Anual 2015 do IAS, a tabela a seguir mostra os dados sobre as origens das contribuições com o Instituto e seus respectivos investimentos, nos anos de 2014 e 2015.

Tabela 7 - Detalhamento da arrecadação e demonstrativo financeiro do IAS – 2014 e 2015 (valores apresentados em milhões de R\$)

Ano	Origens das contribuições				Investimentos					
	DPJ	DPF	L	T	SE	I	A/C	N (*)	C	T
2014	17.463	1.313	26.530	45.306	25.961	4.435	1.995	10.036	2.267	44.695
2015	14.368	1.440	25.556	41.364	25.744	6.346	2.812	12.758	3.049	50.709

Fonte: Relatório Anual 2015 do IAS (p. 80). Elaboração e adaptação nossa.

Nota 1. (DPJ) Doações Pessoa Jurídica.

Nota 2. (DPF) Doações Pessoa Física.

Nota 3. (L) Licenciamentos.

Nota 4. (T) Total.

Nota 5. (SE) Soluções Educacionais.

Nota 6. (I) Inovação.

Nota 7. (A/C) Articulação/Comunicação.

Nota 8. [N(*)] Negócios. Inclui: Negócios, eventos, marketing e comunicação institucional.

Nota 9. (C) Corporativa.

A partir dos dados da tabela acima, percebemos que os Licenciamentos e os Serviços Educacionais, nos anos de 2014 e 2015, somaram uma cifra polpuda de mais de R\$ 100 milhões de reais.

O Relatório Anual 2015 do IAS informou que, das origens das contribuições com o IAS, 62% vieram dos Licenciamentos, 35% das Doações das Pessoas Jurídicas e 8% das Doações da Pessoa Física, sendo investidos 69% em educação, 25% em negócios e 6% no corporativo. Daquilo que é investido em educação, 74% foram para as Soluções Educacionais, 18% para Inovação e 8% para Articulação/Comunicação.

Segundo estimativas de Bianca Senna, sobrinha de Ayrton Senna e diretora de *branding* do IAS, responsável por gerir a área de negócios e planejar ações de marketing, a marca Senna já rendeu cerca de US\$ 2 bilhões (R\$ 8,3 bilhões) até hoje. Segundo o relatório financeiro do IAS, em 2018, os royalties sobre marcas e direitos de imagem renderam R\$ 20,5 milhões à entidade (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019).

O outro exemplo de materialização da relação público-privada nos ensinos fundamental e médio brasileiro é percebido através do Grupo Positivo. Tal Grupo nasceu em 1972, do ideal de um grupo de professores visionários e foi construído por pessoas determinadas a fazer sempre o melhor na busca da excelência. Com o decorrer do tempo, a partir da gráfica e do curso preparatório para o vestibular, foram criadas as escolas e novas iniciativas levaram a empreender na editora, na Educação Superior, na indústria de computadores e na área de tecnologia educacional. Mais recentemente, investiu-se na área cultural e de entretenimento, com o Teatro Positivo - um dos maiores e mais completos de nosso país - e com os centros de eventos em Curitiba, capital paranaense. Hoje, a marca Positivo está presente em mais de 40 países com produtos e serviços desenvolvidos por suas empresas. Consolidou sua liderança em todas as áreas em que atua: Ensino, Soluções Educacionais, Tecnologia, Gráfica, Cultura e Entretenimento.⁴⁷

De acordo com o Relatório de sustentabilidade 2014/2015 do Grupo Positivo, ele possui sede em Curitiba (PR⁴⁸), opera em 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, estando presente em mais de 40 países. No Brasil, mais de 7 mil pessoas trabalham no desenvolvimento de produtos e serviços que afetam diretamente cerca de 1 milhão de estudantes de escolas públicas e privadas em todo o país (INSTITUTO POSITIVO, s.d.).

⁴⁷ Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<http://www.positivo.com.br/pt/grupo-positivo>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

⁴⁸ Paraná.

Aquele mesmo Relatório de sustentabilidade 2014/2015 do Grupo Positivo informa que os segmentos de atuação desse Grupo são: o ensino; as soluções educacionais; a tecnologia; a cultura; e a gráfica.

No ensino estão englobados: o Colégio Positivo, com quatro unidades; o Curso Positivo, preparatório para o ingresso no Ensino Superior, com duas unidades; o Centro Tecnológico Positivo, com cinco unidades, e 26 opções de cursos superiores de tecnologia; e, a Universidade Positivo, com três *campi*, 31 cursos superiores de Bacharelado e Licenciatura, três programas de Doutorado, quatro de Mestrado, dezenas de cursos de Especialização e MBAs⁴⁹ e vários programas de Extensão.

Enquanto soluções educacionais, faz parte a Editora Positivo que comercializa e publica livros didáticos, paradidáticos e de literatura, atlas e dicionários. Destacam-se, em seu portfólio, o Sistema Positivo de Ensino (para escolas privadas), o Sistema de Ensino Aprende Mais (para escolas públicas) e o Conquista – Solução Educacional Positivo (para escolas públicas e privadas), os quais, juntos, garantem o acesso ao padrão de ensino Positivo para mais de 1 milhão de alunos, 79 mil docentes e 4.850 escolas no Japão e no Brasil.

No âmbito educacional, seus produtos são direcionados a dois públicos: para escolas da rede pública e para escolas da rede privada, inseridas nessa as suas escolas próprias. Os conteúdos desenvolvidos visam alcançar a educação básica e o ensino superior (MONTANO, 2013).

Na esfera da tecnologia educacional encontram-se a Positivo Informática, a Positivo Informática Tecnologia Educacional, o Portal Positivo e o Portal Aprende Mais. A primeira é uma empresa de capital aberto, com ações listadas na Bolsa de Valores de São Paulo. Possui capacidade de 300 mil PCs⁵⁰ e *tablets* por mês no Brasil, que são comercializados em mais de dez mil pontos de vendas no país. Também são produzidos *notebooks*, *ultrabooks*, *smartphones* e *messaging phones*, nas fábricas em Curitiba (PR), Manaus (AM), Terra do Fogo e Buenos Aires (na Argentina) e Kigali (Ruanda). A Positivo Informática Tecnologia Educacional é responsável pela criação de produtos e soluções como mesas educacionais, lousas interativas, aplicativos educacionais e *hardwares* educacionais, que estão presentes em 14 escolas brasileiras e são exportados para mais de 40 países. O trabalho da tecnologia educacional alcança também milhares de internautas através do Portal Positivo, dirigido às escolas conveniadas ao Sistema Positivo de Ensino, e do Portal Aprende Brasil, dirigido às secretarias

⁴⁹ *Master in Business Administration*, que são Pós-Graduações *Lato Sensu*.

⁵⁰ *Personal Computer*, ou seja, um computador pessoal.

de educação e escolas públicas conveniadas ao Sistema de Ensino Aprende Brasil. As tecnologias educacionais da Positivo Informática reúnem cerca de 1,2 milhão de usuários ativos.

Nos sistemas de ensino são encontrados conteúdos programáticos, como áreas das linguagens, exatas, ciências humanas, entre outras que englobam toda a educação básica com sugestões de atividades ou mesmo planejamento de aulas. No entanto, para ter acesso a quaisquer conteúdos ou recursos é necessária a instalação do sistema operacional pago (MONTANO, 2013).

No âmbito cultural, o Sistema Positivo é responsável pela administração do Centro de eventos Expo Unimed Curitiba, do Expo Renault Barigui, do Teatro Positivo Grande Auditório - maior teatro do Paraná e o segundo maior do Brasil -, do Teatro Positivo Pequeno Auditório, do Teatro Positivo Jardim Ambiental e do Convention Center, todos em Curitiba⁵¹.

No campo gráfico, a cada ano, mais de 11 milhões de livros são impressos na Posigraf e distribuídos para alunos das escolas da rede Positivo e instituições conveniadas à Editora Positivo, usuárias do Sistema Positivo de Ensino, do Sistema de Ensino Aprende Brasil e do Conquista – Solução Educacional Positivo. Além de atender à demanda do Positivo, o parque gráfico produz livros, revistas, informativos e materiais promocionais voltados, sobretudo, a editoras e grandes redes de varejo brasileiras.

Segundo Montano (2013), o Positivo viabiliza, para a educação pública e privada desde o desenvolvimento de portais de internet, a construção de microcomputadores até a produção de softwares e aplicativos educacionais.

Em ambos os sistemas, a aquisição acontece por escolha do gestor, seja da iniciativa privada, ou pelo secretário de educação, no caso para as escolas da rede pública. Os produtos que integram o sistema comercializado para a rede privada integram: assessoria pedagógica; assessoria em gestão escolar; Portal Positivo; livros didáticos com conteúdos para a educação infantil até cursos preparatórios para a inserção no ensino superior. Dos elementos integrantes do sistema destinado à rede pública estão: assessoria pedagógica; livros didáticos, da educação infantil ao ensino médio; o Sistema de monitoramento e o portal Aprende Brasil (MONTANO, 2013).

Na tabela a seguir apresentamos os números dos Sistemas de Ensino do Grupo Positivo, ligados com as redes privadas e públicas, realizados em 2014 e 2015, entre público, municípios, escolas, professores e alunos atingidos.

⁵¹ Informações contidas no Relatório de Sustentabilidade 2014/2015 (INSTITUTO POSITIVO, s.d.).

Tabela 8 - Números dos Sistemas de Ensino do Grupo Positivo – 2014 e 2015

Sistemas de ensino	Público	Municípios	Escolas	Professores	Alunos
Sistemas de Ensino Positivo	Escolas Particulares	993	2000	50.000	485.000
Sistema Aprende Brasil	Escolas Públicas	225	2.300	24.500	490.000
Conquista – Solução Educacional Positivo	Escolas Particulares e Públicas	238	550	4.500	70.000
Total	-	1.476	4.850	79.000	1.045.000

Fonte: Relatório de sustentabilidade 2014-2015 do Grupo Positivo (p. 26).

De acordo com Montano (2013), a adoção do sistema de ensino Aprende Brasil traz como consequências a rigorosidade de conteúdos pensados para um programa anual, organizados em séries/anos e com orientações metodológicas para o trabalho do docente e que tem como escopo a sequência de aprendizagem de conteúdos, e o uso do planejamento rígido para o trabalho docente. Além da padronização do material e método, a adoção de sistemas de ensino elaborados por gestores cinde a proposta de processo coletivo da educação pública.

Em 2016, o Grupo Positivo consolidou a sua posição como sexta maior empresa de educação do Brasil ao registrar uma receita líquida de R\$ 974,5 milhões, o que engloba os colégios, cursos, universidades, editora e gráfica. Ficou atrás de Kroton, Estácio, Somos Educação, Ser Educacional e FGV, nomes com presença nacional mais forte e com cerne no ensino superior (SANT’ANA, 2017).

Segundo essa mesma jornalista, a comercialização do sistema de ensino cresceu tanto que virou o carro-chefe dos negócios do Grupo Positivo. A editora e a gráfica respondem, conjuntamente, por 57% do faturamento do Grupo, enquanto os colégios e as universidades contribuem com 43%.

Na próxima subseção será abordada a relação público-privada na educação profissional brasileira com o advento da Reforma do Estado.

3.3 As relações público-privadas na educação profissional brasileira a partir da reforma do Estado

O primeiro censo da educação profissional já apontava a tendência da qualificação profissional estar sendo produzida de forma preponderante pela iniciativa privada e sua

progressiva privatização, assim como confirmava de forma indiscutível a cobertura destas entidades no âmbito da qualificação profissional, e como o Estado vem de forma paulatina deslocando recursos e funções para as instituições privadas (SILVA, 2011).

Esse aspecto é esclarecido quanto ao aumento dessas entidades na esfera da educação profissional, conforme a tabela a seguir:

Tabela 9 - Número de instituições de educação profissional, segundo dependência administrativa no Brasil – anos 2000, 2003, 2004 e 2005

Ano	Total (%)	Federal-nº(%)	Estadual-nº(%)	Municipal-nº(%)	Privada-nº(%)
2000	3.498 (100%)	150 (3,80%)	800 (20,26%)	342 (8,60%)	2.656 (67,34%)
2003	2.789 (100%)	138 (4,90%)	553 (19,80%)	115 (4,10%)	1.983 (71,10%)
2004	3.047 (100%)	143 (4,70%)	602 (19,80%)	130 (4,30%)	2.172 (71,30%)
2005	3.294 (100%)	147 (4,50%)	659 (20,00%)	138 (4,20%)	2.350 (71,30%)

Fontes: Dados disponibilizados em MEC/INEP (2000) - Silva (2011, p. 244) - e em INEP (2006, p. 15). Elaboração e adaptação nossa.

A partir dos dados expostos na tabela logo acima, das entidades que ofertavam educação profissional no Brasil nos anos 2000 (2º mandato do governo FHC), e de 2003 a 2005 (1º mandato do governo Lula), mais de 67% (ano 2000) e mais de 70% (anos 2003 a 2005) das instituições de educação profissional brasileiras eram privadas. Ou seja, notamos que os espaços públicos de educação profissional foram privatizados e tal característica está em consonância com o que defenderam Oliveira (2001) e Silva (2011) nas suas respectivas teses sobre a privatização da educação profissional no Brasil nas décadas de 1990 e 2000.

A tabela a seguir apresenta o número de matrículas da educação profissional, por dependência administrativa no Brasil, no período de 2007 a 2014. Observamos que a privatização dessa modalidade de ensino continua com o prosseguimento dos anos como se nota a seguir:

Tabela 10 - Número de matrículas da educação profissional no Brasil, através do detalhe dessa etapa de ensino, por dependência administrativa – 2007 a 2014

Ano	Federal			Estadual			Municipal			Privada		
	C	S	T	C	S	T	C	S	T	C	S	T
2007	36.733	45.840	82.573	114.174	101.078	215.252	10.323	13.496	23.819	155.768	215.198	371.966
2008	30.514	46.560	77.074	156.885	100.658	257.543	16.268	12.923	29.191	175.493	256.158	431.651
2009	28.020	58.614	85.634	151.288	119.840	271.128	7.386	18.309	25.695	119.341	358.316	477.657
2010	25.953	63.265	89.218	72.785	216.868	289.653	5.801	17.578	23.379	112.011	410.409	522.420
2011	25.057	72.553	97.610	64.739	248.948	313.697	4.883	17.452	22.335	93.893	465.662	559.555
2012	25.008	80.820	105.828	77.139	253.035	330.174	4.130	16.187	20.117	133.949	473.387	607.336
2013	30.175	80.495	110.670	74.727	232.764	307.491	4.490	14.902	19.392	200.584	464.524	665.108

2014	27.484	83.070	110.554	82.374	236.107	317.481	5.284	13.679	18.863	213.383	714.288	927.671
------	--------	--------	---------	--------	---------	---------	-------	--------	--------	---------	---------	---------

Fonte: MEC/INEP/DEED. Disponível em: <<https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Vários acessos. Elaboração e adaptação nossa.

Nota 1. (C) Concomitante.

Nota 2. (S) Subsequente.

Nota 3. (T) Total.

No período de 2007 a 2014, a única esfera administrativa que teve diminuição no total das matrículas da educação profissional foi a municipal, com queda de 20,81%. Ela refletiu-se pelo decréscimo forte no formato concomitante em que houve uma subtração de 48,81% no período supracitado. Já no formato subsequente houve um ligeiro acréscimo de 1,36%, naquele mesmo período. Tal queda pode estar atrelada ao fato da responsabilidade majoritária da educação formal nos municípios brasileiros ser preponderantemente o ensino fundamental, conforme indicado no início dessa subseção através da LDB atual.

Ainda nos referindo às matrículas totais na educação profissional, no período de 2007 a 2014, as dependências administrativas que tiveram ampliação foram a federal, a estadual e a privada, respectivamente, com elevações de 33,89%, 47,49% e 149,40%. Ou seja, o número de matriculados naquela modalidade de ensino, respectivamente, de forma decrescente, foram os âmbitos privado, estadual, federal e municipal. Ramos (2015), ao comentar sobre dados do censo de 2003 do INEP, mostra que a oferta da educação profissional pelo setor privado àquela época correspondia a 53%. Ao mostrar a mesma base de dados do INEP de 2014, essa relação se modificou, de modo que, entre 2011 e 2013, a oferta pública está em torno de 53%. Colabora com esse índice o predomínio das redes municipal, estadual e federal no oferecimento da educação profissional integrada ao ensino médio (97% ao todo nos três anos), ao passo que a educação profissional não integrada ao ensino médio continua ofertada majoritariamente no âmbito privado (56,3% em 2011; 57% em 2012; 60,3% em 2013).

É bem verdade ter ocorrido o incentivo na política de expansão da educação profissional, da esfera federal, nos governos de Lula e Dilma, porém em uma proporção muito aquém da que houve na esfera privada, permanecendo ela preponderante com o advento da reforma do Estado.

Cifras gigantescas financiam programas e sistemas de educação profissional e tecnológica no Brasil, como por exemplo:

- a) No Sistema S, discutem-se valores anuais na ordem de R\$ 8 a 11 bilhões;
- b) no Fundo Universal Sobre Serviços de Telecomunicações (FUST), estão “paralisados” (espécie de contingenciamento) mais de R\$ 10 bilhões [...], dos quais 18% deveriam estar sendo investidos em educação;
- c) no orçamento anual

da União, em 2007, estava previsto R\$ 1 bilhão para programas com a juventude, além dos recursos espalhados em mais de 18 ministérios, em diversos programas; d) no MEC, além dos recursos orçados para a expansão da rede federal, entre 2008-2010, estão programados R\$ 900 milhões para o Brasil Profissionalizado; e) as empresas investem diretamente em centros de treinamento e, recentemente, nas suas universidades corporativas, investem-se centenas de milhões em treinamentos; f) nos Estados e Municípios, também há recursos expressivos orçados para a educação profissional; g) o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM), apelidado de PAC da Juventude, tem previsto R\$ 5,4 bilhões para 2008-2010; e h) mesmo assim, **existem milhões de jovens e trabalhadores que pagam mensalidade em escolas e cursos para qualificar-se, além de escolas sindicais, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e escolas comunitárias que estão atuando e mobilizando recursos próprios ou conveniados** (GRABOWSKI; RIBEIRO, 2010, p. 278, negrito nosso)

O quadro a seguir disponibiliza os programas de qualificação e educação profissional implementados nos anos 2000.

Quadro 8 - Programas de qualificação e educação profissional – anos 2000

Programa	Programas vinculados	Responsável
PNQ	CODEFAT Cursos livres (aumento da CH para 200 h)	MTE
PNPE (2003)	Consórcios Sociais da Juventude Empreendedorismo Juvenil Juventude Cidadã Soldado Cidadão Jovem Empreendedor Programa Aprendizagem	MTE MTE MTE/SEDH MTE MTE/SEBRAE MTE/Sistema S
Programas articulados à Educação Básica	Escola de Fábrica PROJOVEM PROEJA PESCA Mulheres Mil	MEC/ MTE MEC MEC SEAP/PR e MEC MEC
PDE ⁵² - 2007	E-Tec Brasil Brasil Profissionalizado	MEC MEC

Fonte: Grabowski e Ribeiro (2010). Adaptação nossa.

No Brasil temos políticas de governo e não de Estado, limitando-se ao exercício do poder e não ações para prazos pequenos, médios e longos prazos. A confirmação é a pulverização das iniciativas do Governo Federal em vários Projetos e Programas que norteiam a educação profissional no último decênio: o Planfor (1995-1998/1999-2002) – Serviço Civil Voluntário (FHC) e Juventude Cidadã (Lula); Programa de Expansão da Educação Profissional

⁵² Plano de Desenvolvimento da Educação.

(Proep); Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); Escola de Fábrica (MEC); Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003-2007); Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE); ProJovem (MP 238/05) – ligado à Secretaria Geral da Presidência da República (Consórcios Sociais da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Soldado Cidadão), entre outros (GRABOWSKI; RIBEIRO, 2010).

Ilustraremos, a partir de agora, como exemplo da parceria entre o público e o privado na educação profissional/qualificação profissional brasileira, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Assim que Lula assumiu o governo brasileiro em 2003, a principal política de qualificação profissional do Governo FHC, o Planfor, foi extinto e colocado outro em seu lugar denominado de PNQ⁵³.

O PNQ, lançado em 15 de julho de 2003, em substituição ao extinto Planfor, tem por escopo colaborar para a garantia do direito do trabalhador à qualificação. Ressalta-se que o PNQ foi elaborado considerando as determinações e recomendações propostas pela Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito de auditorias realizadas sobre o Planfor, entre as quais a que originou o Acórdão nº 851/2003-Plenário, que pretendia advertir sobre os defeitos encontrados na implementação do Planfor.

De acordo com Cêa (2007b), mesmo considerando que argumentativamente e conceitualmente o PNQ possa representar um avanço em relação ao Planfor, aquele representa uma continuidade da política pública de qualificação profissional do Estado brasileiro como instrumento de regulação social que favorece de forma predominante o capital, em detrimento do trabalho.

O documento mais recente do PNQ (BRASIL, 2012)⁵⁴, já no governo Dilma, define qualificação social e profissional como uma atividade de educação profissional [formação

⁵³ O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), a partir da Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017, resolve reestruturar o PNQ que passou a se chamar Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional – Qualifica Brasil. BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Reestrutura o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, que passa a denominar-se Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional – QUALIFICA BRASIL, voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Resolução nº 783, de 26 de abril de 2017. Brasília, **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, 28 de abril de 2017, Seção 1, nº 81, p. 142-143.

⁵⁴ Aprovado pelo CODEFAT através da Resolução nº 696, de 28 de junho de 2012.

inicial e continuada (FIC)] de caráter inclusivo e não compensatório e que colabora intensamente para a introdução e a ação cidadã no mundo do trabalho, com efetiva influência para a conquista dos objetivos expostos no PNQ.

No que se refere às modalidades de execução do PNQ ele foi realizado por três grupos de ações, que se subdividiram em oito modalidades (M), a saber:

I. Grupo 1. Ações de educação profissional, compreendendo formação inicial e continuada: M I. Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs; M II. Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs; M III. Plano Brasil Sem Miséria – Qualificação e Emprego; M IV. Qualificação à Distância – QAD; M V. Passaporte Qualificação. [...]

II. Grupo 2. O segundo tipo de ações do PNQ diz respeito às: M VI. ações de desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação, estudos e pesquisas (Projetos Especiais de Qualificação - ProEsQs); e M VII. ferramentas de gestão e participação social (Contratos/Instrumentos de Gestão). [...]

III. Grupo 3. O terceiro grupo é composto por: M VIII. Ações de Certificação Profissional (BRASIL, 2012, p. 9-10, negrito nosso)

Sobre o percentual de verbas para as linhas de atuação do PNQ, a tabela a seguir nos mostra tal divisão:

Tabela 11 - Proporção de recursos para as linhas de atuação do PNQ

Ações do PNQ	Proporção dos Recursos
PlanTeQs	No máximo 60% e no mínimo 30%
PlanSeQs e Próximo Passo	No mínimo 20%
Passaporte Qualificação	No máximo 10%
ProEsQs, Gestão e Certificação	No máximo 7%
Qualificação à Distância - QAD	No máximo 3%

Fonte: Brasil (2012, p. 17-18).

A partir dessa tabela, percebemos que as ações do PNQ que se referem à educação profissional podem englobar uma fatia muito expressiva dos seus recursos: no máximo 93% e, no mínimo, 63%.

A aplicação dos recursos para execução dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) são subdivididos entre: os Estados e o Distrito Federal (máximo de 60% e mínimo de 30%) – através das secretarias estaduais de trabalho ou equivalente; nos municípios com mais de 100 mil habitantes (no mínimo de 30%) – através das secretarias municipais de trabalho ou equivalente, segundo o Censo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e entidades privadas sem fins lucrativos (até 10%) – selecionada por meio de Chamada Pública de Parcerias, de acordo com a Portaria Interministerial nº 507/2011 (BRASIL, 2012).

A subseção 6.2 *DOS RECURSOS DOS PLANSEQS* versa sobre a seleção e distribuição dos recursos para entidades privadas sem fins lucrativos nos Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs): “ [...], além das exigências legais pertinentes e contratos entre poder público e entidades privadas, deverão obedecer a Lei nº 8666/93 e outras correlatas” (BRASIL, 2012, p. 20)

No Brasil foram inseridos além de recentes modalidades e processos de formação/qualificação profissional, atuais formas de atuação de sujeitos sociais, da sociedade civil, na confecção de metodologias e realização dos programas, planos e projetos de qualificação. Outro exemplo dessa nova institucionalidade são os conselhos que estabelecem sobre a política de qualificação profissional dos entes federados, como o CODEFAT⁵⁵ e as comissões de emprego que abarcam, segundo Silva (2011), representantes governamentais, empresariais e sindicais.

Como cada uma dessas categorias se posicionam: em defesa do caráter público, ou do privado? Como tal gestão tripartite garante a defesa da coisa pública em prol da maioria da população, já que no capitalismo dependente brasileiro a correlação de forças em defesa do setor privado, mesmo para os representantes governamentais e sindicais, torna-se hegemônica? A contribuição de Theodoro (2002) nos ajuda a refletir sobre o CODEFAT, já que para ele é um Conselho cuja política de participação é defeituosa e limitada.

O termo de referência do PNQ no subitem 7.4 *CONTRATO PARA EXECUÇÃO/PARCEIRIAS* anunciou que as entidades sem fins lucrativos devem ser contratadas para a execução das ações de qualificação social e profissional por processo licitatório exclusivo, com destaque na habilitação técnica, qualidade pedagógica, experiência com o tema/população e preço, não se podendo exigir tal licitação das universidades públicas e serviços nacionais sociais e de aprendizagem⁵⁶.

O Termo de Referência do PNQ coloca-se a favor dos serviços nacionais e sociais de aprendizagem, fazendo com que estas entidades se locupletem ainda mais não exigindo delas para execução/parcerias dos contratos a licitação necessária. Dificilmente uma

⁵⁵ Lembramos que o CODEFAT aprovou o PNQ através da sua Resolução nº 696/2012, revogando suas Resoluções anteriores.

⁵⁶ “IV. Na hipótese legal de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, o processo de seleção, após ser devidamente instruído pela Conveniada, em observância à Lei nº 8.666/1993, e suas alterações, deverá ser encaminhado, para avaliação, à respectiva Comissão/Conselho Estadual/Municipal (is) de Trabalho/Emprego, que verificarão, necessariamente, se foram atendidos os requisitos mínimos de qualificação técnica e de capacidade de execução, devendo expedir pronunciamento conclusivo a respeito daquela contratação até 10 (dez) dias úteis após a respectiva Comissão/Conselho haver sido convocada para tal, remetendo-o à entidade gestora do respectivo plano/projeto e ao DEQ/SPPE/MTE” (BRASIL, 2012, p. 23).

Comissão/Conselho Estadual/Municipal(is) de Trabalho/Emprego reprovarão um processo dessas entidades, pela capilaridade, *expertise*, influência e participação direta ou indireta que aquelas entidades possuem nessas Comissões/Conselhos.

Uma das indicações de que o PNQ foi uma política de educação profissional/qualificação profissional que possuiu continuidade e interface com a Reforma Gerencial foi, e continua sendo, a relação entre a sociedade civil e o Estado estrito senso, regulados pelas descentralizações das ações, propiciados pelas distribuições de fundo público específico: o FAT.

O PNQ foi financiado pelo Governo Federal com verbas do FAT⁵⁷. Dentre os principais programas desenvolvidos com recursos do FAT⁵⁸, de acordo com o Relatório de gestão do FAT do exercício de 2004 (BRASIL, 2005), está o Programa Qualificação Social e Profissional (PQSP).

O Relatório de gestão do FAT - exercício de 2014 - tratou que as receitas desse Fundo são essencialmente provenientes da Contribuição Programa de Integração Social (PIS) / Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), dos repasses do Tesouro Nacional e das remunerações das aplicações financeiras do Fundo (BRASIL, 2015).

Para a implementação do PNQ, sua forma de execução, de acordo com o seu termo de referência, no capítulo 7 intitulado *DAS CONVENIADAS/CONTRATADAS/PARCEIRAS E EXECUTORAS*, estabelece que as ações do PNQ (PlanTeQs, PlanSeqs e Próximo Passo, Passaporte Qualificação, ProEsQs, Gestão e Certificação e Qualificação à Distância) para cada uma das modalidades serão realizadas através da celebração de instrumento entre a entidade proponente e o MTE (autorizante), podendo ser contrato, convênio⁵⁹ ou outro instrumento legal, nos termos da legislação em vigor (BRASIL, 2012).

Esse mesmo documento continua ao declarar que tais contratos, convênios ou outros instrumentos legais poderão ser estabelecidos com as seguintes entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos:

⁵⁷ O Relatório de gestão do FAT do exercício de 2008 ilustra: “Os programas e ações implementados com recursos do FAT têm suas diretrizes de gestão estratégica definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). O CODEFAT é um conselho tripartite e paritário, composto por bancadas representativas dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo” (BRASIL, 2009, p. 6).

⁵⁸ Consta no Relatório de gestão do FAT do exercício de 2009: “O FAT integra o Orçamento da Seguridade Social e tem suas ações executadas de forma estruturada onde a maior parte está sob a competência da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)” (BRASIL, 2010, p. 19).

⁵⁹ “II. Caso a modalidade adotada seja convênio, deverá ser observada a Portaria nº 507/2011, e demais legislações vigentes. Para a modalidade de contrato deve-se observar a Lei nº 8.666/1993, e demais legislações vigentes” (BRASIL, 2012, p. 21).

- a) secretarias estaduais ou municipais de trabalho que tenham a responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional;
- b) centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;
- c) universidades públicas definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições públicas de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade, em especial por meio de suas pró-reitorias de extensão;
- d) **serviços nacionais sociais e de aprendizagem;**
- e) centrais sindicais, federações e confederações empresariais e de trabalhadores, sindicatos, outras entidades representativas de setores sociais organizados, que comprovem a existência em sua organização administrativa de órgãos específicos de qualificação social e profissional: escolas, institutos, centros e fundações;
- f) escolas, fundações, institutos, universidades, faculdades, centros de ensino profissionalizante – Proeps e outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional;
- g) **entidades não governamentais sem fins lucrativos que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional;**
- h) entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação (BRASIL, 2012, p. 21, negritos nossos).

Tal fragmento do documento do PNQ possibilita a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, em que entidades que já recebem verbas públicas como o Sistema S aumentam seu espectro voraz de apropriação do fundo público. O estabelecimento de contratos, convênios ou outros instrumentos legais, nos cursos de qualificação profissional/educação profissional, com as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, são características da reforma do Estado brasileiro, em que atualmente se materializam, conforme bem pontuou Vieira (2008), através das PPPs, das OS e das OSCIPs,

Na tabela a seguir mostra-se a evolução do número de educandos inscritos nos cursos do PNQ, por tipo de instituição executora, no período de 2003 a 2010.

Tabela 12 - Evolução do nº de educandos inscritos nos cursos do PNQ, por tipo de instituição executora – Brasil 2003-2010 (em nºs absolutos)

Instituição executora	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Associação comunitária/ religiosa/grupos de afinidade	6.913	12.490	4.463	14.052	7.928	6.437	3.126	7.359
Associação de produtores/ cooperativa	1.600	3.939	2.421	2.882	3.741	4.243	1.568	4.436

Empresariais	6.569	10.236	6.345	5.467	2.518	3.618	5.645	3.666
Empresas públicas/outras órgãos da administração pública de ensino, pesquisa, extensão ou qualificação social e profissional	-	-	-	-	151	241	49	159
Escolas técnicas públicas	2.460	4.119	4.084	4.120	1.756	1.197	414	7.163
Fundações/institutos/escolas/outras entidades especializadas na qualificação social e profissional	5.285	7.099	14.444	15.779	6.611	9.283	9.204	25.356
ONGs	14.270	29.379	21.695	34.744	18.776	26.173	37.041	64.166
Outras	8.554	6.544	12.598	20.259	11.781	10.940	29.054	38.824
Sistema "S"	20.319	44.029	47.584	39.016	29.238	28.898	17.576	20.841
Sindicais	14.478	19.103	12.074	15.605	6.964	7.796	5.636	8.069
Universidades/institutos/faculdades/fundações/ensino superior	7.828	8.088	10.960	5.963	3.658	3.278	5.761	1.676
TOTAL	88.276	145.026	136.668	157.887	93.122	102.104	115.074	181.715

Fonte: MTE/Sigae. Dieese (2011a, p. 80). Obs.: a) O universo considerado foi o de turmas iniciadas em cada ano.

No período de 2003 a 2010, o número de educandos inscritos nos cursos do PNQ, executados pelas ONGs, foi 246.244; e pelo Sistema S, 247.501. O número total de inscritos por todas as instituições executoras foi um pouco mais de 1 milhão, precisamente 1.019.872. No período supracitado, as instituições executoras que tiveram mais inscritos percentualmente foram, respectivamente, o Sistema S (24,27%) e as ONGs (24,14%). Só essas duas instituições executoras responderam por 48,41% de educandos inscritos nos cursos do PNQ.

A próxima tabela ilustrará as obrigações do FAT, dentre elas a qualificação profissional por intermédio do PNQ, no período de 2009 a 2014.

Tabela 13 - Obrigações do FAT – 2009 a 2014 (em R\$ milhões)

Obrigações do FAT	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0	35.955,8
Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7	15.867,7
Qualificação Profissional	154,0	144,8	75,5	58,4	6,6	0,5
Intermediação de Emprego	93,0	70,1	95,4	141,0	117,2	138,7
Outras despesas	356,5	328,5	389,4	331,5	373,0	380,3
Empréstimos ao BNDES - Art. 239/CF	9.626,1	11.586,1	13.523,7	15.061,3	16.910,2	16.906,8
Total	37.364,9	41.333,8	48.257,5	55.542,5	63.967,7	69.258,8

Fonte: SIAFI. Relatórios de Gestão do FAT - exercícios 2013 e 2014. BRASIL (2014, 2015). Adaptação nossa.

Dentre as obrigações do FAT, a qualificação profissional, por intermédio do PNQ - comparado às duas obrigações que receberam recursos robustos, tais como o Seguro-Desemprego e os Empréstimos ao BNDES - de 2009 a 2014, sofreu decréscimo de 96,75% e

limitaram-se a míseros percentuais anuais, respectivamente: 0,41%, em 2009; 0,35%, em 2010; 0,16%, em 2011; 0,11%, em 2012; 0,01%, em 2013; e menos que 0,01%, em 2014⁶⁰.

Cêa (2007b) observou nos seus estudos essa mesma perspectiva de decréscimo nos valores da obrigação do FAT com qualificação profissional. No primeiro ano de execução do PNQ as verbas designadas à política de qualificação profissional do MTE (R\$ 40,7 milhões) foram reduzidas a menos de 25% dos recursos transferidos ao Planfor em 2002 (R\$ 170,8 milhões), último ano de vigência desse Plano. Em 2004, houve uma elevação para R\$ 68,4 milhões; e, em 2005, um decréscimo para R\$ 50,9 milhões.

De 2009 a 2014, as obrigações do FAT com qualificação profissional perfizeram R\$ 439,8 milhões, ficando muito aquém das duas principais obrigações do FAT: o Seguro-Desemprego que totalizou naquele período R\$ 159.282,6 bilhões; e os Empréstimos ao BNDES, totalizando R\$ 83.614,2 bilhões. Ou seja, no período supracitado, o valor gasto com o Seguro-Desemprego foi 362 vezes maior do que com o investimento feito em qualificação profissional, e com os Empréstimos do BNDES foi 190 vezes maior. Percebemos que o FAT nesse período, no que diz respeito à qualificação profissional/educação profissional, por intermédio do PNQ, foi uma política subvalorizada que pouco contribuiu com o trabalhador para a sua reinserção no mercado de trabalho.

Foram utilizados, tanto nos Relatórios de Gestão do FAT, quanto nos Relatórios de Gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do então MTE, os indicadores para avaliar o desempenho dos programas, bem como a avaliação do resultado a partir dos indicadores do desempenho de gestão.

Nos Relatórios de Gestão do FAT - exercícios 2003, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 - explicita-se que a Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), que detém competências na gestão financeira do FAT, exerce suas funções através do desenvolvimento de atividades integrantes do perfil de Unidade Gestora Executora (UGE) no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira Federal (SIAFI) (BRASIL, 2004, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Os Relatórios de Gestão do FAT - exercícios 2003, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 - apontam que, junto a esse perfil, e consoante com as suas atribuições, a CGFAT

⁶⁰ De acordo com as informações disponibilizadas pelo Relatório de Gestão do exercício de 2013 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE: “[...], **o modelo de execução do PNQ passa a ser redesenhado** e trazido para os parâmetros estabelecidos na Lei nº 12.513, de 2011 [Lei do PRONATEC], **repercutindo, inicialmente em um Acordo de Cooperação entre MEC e MTE, assinado em dezembro de 2013, o que viabilizou a execução dos cursos de qualificação do PNQ por meio do PRONATEC**” (BRASIL, 2014, p. 41, negritos nossos).

possui um planejamento estratégico que se pauta enquanto negócio “Promover o efetivo gerenciamento das aplicações e receitas do FAT, bem como a geração de informações para a tomada de decisões, contribuindo para a sustentabilidade das políticas públicas” (BRASIL, 2004, p. 4; BRASIL, 2008, p. 6-7; BRASIL, 2009, p. 6; BRASIL, 2010, p. 7-8; BRASIL, 2011, p. 10; BRASIL, 2012, p. 12; BRASIL, 2013, p. 13; BRASIL, 2014, p. 13; BRASIL, 2015, p. 14).

Os Relatórios de Gestão do FAT - exercícios 2003 e 2007 - colocam que esse contexto fortifica a busca “por **um alinhamento estratégico** na efetivação **dos direcionadores que concretizam os objetivos e metas** das políticas públicas” (BRASIL, 2004, p. 4; BRASIL, 2008, p. 6-7, **negritos nossos**)

Percebemos que os Planos Plurianuais delegam aos gerentes dos Programas do Governo Federal, dentre uma das suas funções, a ênfase na avaliação desses Programas. Nessa mesma perspectiva, a CGFAT possui um planejamento estratégico - planejamento advindo da iniciativa privada com missão, visão, metas, avaliação, resultados etc. - enquanto negócio para a realização das políticas públicas com metas e objetivos. Ou seja, a CGFAT introjetou características provenientes do âmbito privado para a esfera pública do Governo Federal - planejamento estratégico, metas e objetivos - para a consecução das obrigações que recebem verbas do FAT - Seguro-Desemprego (benefício), Abono Salarial (benefício), qualificação profissional (PQSP), intermediação de emprego, entre outras despesas - que reverberam nas suas implementações.

Na tabela a seguir serão demonstrados os indicadores usados para a avaliação do desempenho do PQSP custeado com verbas do FAT.

Tabela 14 - Indicadores utilizados para avaliar o desempenho do PQSP custeado com recursos do FAT – 2003 a 2012

Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Carga horária média (h)	108,1	195,08	191,02	192	197,54	195,53	198,86	199,59	200	-
Custo médio de qualificação (R\$)	-	484,00	328,60	484,00	535,00	-	-	-	-	-
Custo médio hora/aluno (R\$)	-	2,48	1,72	2,53	2,71	-	-	-	-	-
Nº índice de cobertura relativa da população de baixa escolaridade (%)	-	92	94	95	92,31	98,83	97,39	69,52	65,00	127,94
Nº índice de cobertura relativa da população de jovens (%)	-	229,95	214,07	200	219,38	101,76	98,67	233,28	176,00	67,66
Nº índice de cobertura relativa da população de mulheres (%)	-	142	126	147	140,86	103,19	98,80	146,04	145,00	89,87
Nº índice de cobertura relativa da população de não brancos (%)	-	133	131	116	104,30	103,88	109,80	121,30	144,00	109,36

Taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho (%)	-	-	87,5	93,7	-	-	-	96,61	100,00	-
Taxa de eficácia das qualificações (%)	-	-	-	-	-	-	-	91,66	90,00	-
Taxa de Integração de Políticas Públicas de Qualificação e de Trabalho, Inclusão Social e Desenvolvimento (%)	-	75	66	64	64,42	70,21	83,20	72,45	-	-
Taxa de Pessoas Qualificadas das Pessoas Atendidas pelo SPETR (%)	-	-	-	-	-	2,1	1,42	1,66	2,16	-
Taxa de Cobertura da Política Pública de Qualificação (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,53

Fontes: SIGPlan, CGER/DES e DEQ/SPPE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT – exercícios 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. BRASIL (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013). Elaboração nossa.

A avaliação do desempenho do PQSP, no período de 2003 a 2012, utilizou doze indicadores. Desses, utilizaremos para a discussão a carga horária média (h), o custo médio de qualificação (R\$), o custo médio hora/aluno (R\$), a taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho (%) e a taxa de cobertura da política pública de qualificação (%).

A média da carga horária média (h) dos cursos oferecidos pelo PNQ, no período de 2003 a 2011, foi de 186,41h. Oliveira (2015) reportou-se ao *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010-2011: qualificação social e profissional* para realizar uma análise pertinente sobre o caso do PNQ, quando afirmou que tal Plano é uma boa expressão de uma ação que não chega além de pura certificação em detrimento da defesa de uma qualificação profissional articulada à formação geral, já que seus cursos em média atingiram, somente em 2007, uma carga horária média de 200h.

Também defendemos uma formação omnilateral para a classe trabalhadora, sendo sua porta de entrada o ensino médio integrado, tendo como base os princípios do trabalho, da ciência e da cultura, como defendem os membros do GT (Grupo de Trabalho) Trabalho e Educação da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação).

A média do custo médio de qualificação (R\$), no período de 2004 a 2007, ficou no valor de R\$ 457,90. E a média do custo médio hora/aluno (R\$), no período de 2004 a 2007, foi de R\$ 2,45.

A média desses três indicadores de avaliação do desempenho do PNQ evidenciam como tal política de qualificação profissional foi de baixo custo para os trabalhadores, já que seus cursos foram realizados com cargas horárias pequenas, a despesas baixas e com o custo médio da hora/aluno ínfimo. Ou seja, uma política de qualificação profissional pobre para os pobres desempregados ou subempregados.

Ao invés dessa política de qualificação profissional não seria mais adequado que, no mínimo, o povo brasileiro, independente de idade, sexo, raça, condição socioeconômica e estado civil, recebesse o valor de um salário mínimo, o que na Europa é chamado de renda básica universal?

O Orçamento Geral da União executado em 2013 foi de R\$ 1,783 trilhão⁶¹. Desse orçamento executado, R\$ 718 bilhões (40,30%) foram destinados para o pagamento dos juros e amortização da dívida⁶². Em 1º de julho de 2013, o Brasil tinha pouco mais de 201 milhões de habitantes⁶³ e o valor do salário mínimo nominal em 2013 foi de R\$ 678,00⁶⁴. Se o Governo Federal implementasse a renda básica universal/incondicional⁶⁵ e cada brasileiro recebesse o valor de 1 salário mínimo anual da época, seriam investidos R\$ 136,278 bilhões; ou seja, equivalente a 5,3 vezes menos que o valor destinado para o pagamento dos juros e amortização da dívida. Se o Governo Federal fosse mais ousado ainda e investisse em cada brasileiro, anualmente, o salário mínimo necessário apontado pelos estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) em dezembro de 2013 - no valor de R\$ 2.765,44 -, seriam investidos em torno de R\$ 556 bilhões; ou seja, equivalente a 1,3 vezes menos que o valor pago em juros e amortização da dívida.

Assim, a prioridade para o Orçamento Geral da União executado em 2013 foi o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública em detrimento das políticas públicas sociais, tais como educação, qualificação profissional, saúde, segurança etc. Com esse dinheiro do salário mínimo necessário a cada brasileiro residente no país, um tipo de renda básica

⁶¹ Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico da Auditoria Cidadã. Fonte: Senado Federal – Sistema SIGA BRASIL. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2013/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁶² Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico da Auditoria Cidadã. Fonte: Senado Federal – Sistema SIGA BRASIL. Inclui o “refinanciamento” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. Não inclui os restos a pagar de 2013, pagos em 2014. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2013/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

⁶³ Dados disponíveis no artigo intitulado *População brasileira ultrapassa 202 milhões de pessoas*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/08/populacao-brasileira-ultrapassa-202-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁶⁴ Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico do Dieese, a partir da *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, Salário mínimo nominal e necessário*. Dados disponíveis em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2003>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁶⁵ “Tenho certeza de que a instituição de uma Renda Básica Incondicional é um instrumento de política econômica que está entre os mecanismos que são consistentes com o objetivo de construir uma sociedade justa e organizada, como recomendado por Paul e Greg Davidson em *Economics for a Civilized Society* (1988). Outros instrumentos são a reforma agrária, o estímulo às cooperativas, a expansão das instituições de microcrédito, a expansão da educação, saúde e assistência social etc.” (SUPLICY, 2003, p. 60). Tal autor foi senador pelo PT/SP e propôs o Projeto de Lei do Senado nº 266, de 2001, que institui a renda básica incondicional ou a renda de cidadania e dá outras providências.

incondicional/universal, aplicado na economia interna do Brasil, faria com que o dinheiro circulasse nas diversas áreas econômicas, injetando dinheiro no mercado interno e aumentando o consumo das famílias. Tal perspectiva se apoia nas propostas do economista Ladislau Dowbor como soluções no curto e médio prazo, para a economia brasileira: “O essencial para o nosso raciocínio aqui é que **as soluções no curto e no médio prazo, para a economia brasileira, concentram-se no mercado interno, no consumo das famílias, nas atividades empresariais e nos investimentos públicos em infraestruturas e políticas sociais**” (DOWBOR, 2017, p. 189, negrito nosso).

Continuando o debate sobre a avaliação do desempenho do PQSP, no que se refere ao indicador denominado taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho disponibilizado na tabela logo acima, nos períodos de 2005, 2006, 2010 e 2011, a média desses anos foi de 94,45%. Tal indicador mensura a taxa de encaminhamento de educandos concluintes ao mundo do trabalho – vagas ofertadas por empresas, organizações de produção associativas/solidárias, atividades autônomas, pequenos empreendedores e outras formas alternativas de trabalho. Ou seja, esse indicador utilizou um subterfúgio importante para majorar seu índice: ao invés de utilizar o termo mercado de trabalho, que diz respeito ao mercado de trabalho formal, o qual possui um limite de contratação da classe trabalhadora, foi usado o termo mundo do trabalho, pois este amplia o leque de possibilidades, e consequentemente aumenta o seu índice.

Ao usarmos a análise dos resultados do indicador denominado taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho exposto no Relatório de Gestão do FAT - exercício 2010 - no que se refere à taxa alcançada de 96,61%, tal Relatório expõe que esse índice mostra a integração da qualificação com a ação de intermediação de mão de obra, pois aponta que esses trabalhadores foram direcionados aos postos do Sine, ou a outro sistema de intermediação de mão de obra, ou em direção a um emprego (BRASIL, 2011). Entendemos que essa taxa não informa, de forma real, quantos trabalhadores efetivamente entraram no mercado de trabalho a partir da conclusão dos cursos do PNQ.

Ainda sobre a análise dos resultados do indicador denominado taxa de encaminhamento pós-qualificação ao mundo do trabalho exposto no Relatório de Gestão do FAT - exercício 2011 - referente à taxa alcançada de 100% houve o seguinte comentário: “todos os educandos concluintes são encaminhados para intermediação da mão-de-obra, por consistir em um cadastro único do trabalhador, que serve para as ações de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra e habilitação do seguro-desemprego” (BRASIL, 2012, p. 54).

A taxa supracitada só informa que todos os concluintes foram encaminhados para a intermediação da mão de obra e habilitação do seguro-desemprego, bem como para as ações de qualificação profissional. Aquela taxa não indica que todos os educandos que concluíram os cursos de qualificação profissional/educação profissional do PNQ conseguiram inserção no mercado de trabalho.

Em sintonia com o Plano Plurianual (PPA), os indicadores utilizados para avaliar o desempenho de ações custeadas com recursos do FAT do Programa 2071 (Trabalho, Emprego e Renda) que possui enquanto subfunção e ação 20Z1 Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores, disponibilizados nos Relatórios de Gestão do FAT - exercícios de 2013 e 2014 – teve enquanto objetivo e metas que corresponderam ao PNQ:

2.4.2.1. Objetivo 0287 – Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas públicas que visem ao aumento da inserção do trabalhador no mundo do trabalho

2.4.2.1.1 Meta: Ampliar em 50% a oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores atendidos na intermediação de mão de obra o [sic] âmbito do SINE.

Considerando que, no exercício de 2013, não foram firmados novos convênios para qualificação profissional no âmbito do PNQ e que as qualificações de trabalhadores ocorreram no âmbito do PRONATEC, a meta ficou prejudicada sem a ampliação da oferta de cursos de qualificação (BRASIL, 2014, p. 63, negritos no original)

2.4.2.1.5 Meta: Inserir 30% dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho

No exercício de 2013 foram inscritos nos cursos de qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), 16.061 trabalhadores. Destes 4.147 (25,82%) foram admitidos no mercado de trabalho formal, se aproximando da meta estabelecida (BRASIL, 2014, p. 65, negritos no original).

Para um maior alinhamento com o PPA, os indicadores das políticas públicas sociais, dentre elas as do PNQ enquanto objetivos e metas a serem alcançados, foram a tônica dessa política pública. Em Dieese (2014), detalharam-se as informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) sobre a estimativa da população em idade ativa, segundo condição de

atividade, nas regiões metropolitanas brasileiras⁶⁶, em 2013, e o número estimado de desempregados foi de 2,148 milhões.

Cruzando os dados da PED - número estimado de desempregados -, em 2013, com o número de trabalhadores inscritos nos cursos de qualificação profissional/educação profissional no âmbito do PNQ, no exercício de 2013, resultou na taxa de 0,75%, apresentando baixíssima cobertura da política pública de qualificação profissional. Em 2012, segundo a tabela logo acima, a taxa de cobertura da política pública de qualificação foi de 0,53%.

A partir da discussão realizada nessa subseção sobre o PNQ vimos que as relações público-privadas nesse Plano foram sua tônica, bem como seu alinhamento com a reforma do Estado Brasileiro.

De acordo com o Relatório de Gestão do FAT do exercício de 2013, o modelo de execução do PNQ foi remodelado conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei que originou o Pronatec. Para garantir que os cursos do PNQ fossem executados, os Ministérios do Trabalho e da Educação estabeleceram acordo de cooperação assinado em dezembro de 2013 (BRASIL, 2014). Em resposta, o quantitativo de convênios firmados no âmbito do PNQ decresceu de forma contínua até o ano de 2013, quando nenhum novo instrumento de convênio foi assinado (DIEESE, 2016).

Assim, percebemos a necessidade de explicitar as formas como se expressaram as relações público-privadas na principal política pública de educação profissional/qualificação profissional no período de 2011 a 2014 (1º mandato do governo Dilma Rousseff): o Pronatec.

Para interferir nesse mesmo cenário, o governo brasileiro criou através da Lei nº 12.513, de 26 de dezembro de 2011, o Pronatec que se estabelece como um conjunto de ações que objetivam aumentar o oferecimento de vagas na EPT brasileira. Com metas perseverantes de satisfazer oito milhões de beneficiados, conceber duzentas novas ETFs e investimento de R\$ 1 bilhão, o Pronatec ocupa hoje o cerne da discussão sobre a educação profissional e mostra, em sua estruturação, espaços onde se demonstram relações entre o público e o privado para cumprir suas intenções (SANTOS; RODRIGUES, 2012). Assim, aquele Programa nasce praticamente na metade do 1º mandato do Governo Dilma.

Na próxima seção abordaremos sobre as relações público-privadas do Pronatec na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

⁶⁶ Corresponde ao total das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.

4 AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS DO PRONATEC NA INICIATIVA ACORDO DE GRATUIDADE COM O SISTEMA S

Essa seção foi elaborada para dar conta de um dos nossos objetivos específicos: investigar como se apresentaram as relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec.

Inicialmente, precisamos saber de onde o Pronatec sofreu influências. Na esfera internacional, segundo Rodrigues (2017), a criação do Programa sofreu orientações dos organismos internacionais, tais como a CEPAL, a OCDE, a Unesco, na elaboração das políticas de educação profissional em países de capitalismo periférico como o Brasil. Reis (2017) defendeu a tese de que a CEPAL influenciou o Pronatec, enquanto resposta às demandas do processo produtivo por causa da crise financeira de 2008, através do apoio da financeirização do capital, sendo seu principal documento norteador, publicado em 2009, intitulado *O cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*.

Em âmbito nacional, o Pronatec estabeleceu-se dentre uma das várias ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). De acordo com Saviani (2007), com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária aproximou-se do empresariado, decorrendo daí certo afastamento de suas bases de origem.

Nesse contexto, o PDE evidencia de forma plena, inclusive na denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento que teve lançamento em 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e chamando para participar todos os setores sociais, esse movimento se instituiu, realmente, como um conglomerado de grupos empresariais com representação e patrocínio de entidades como Instituto Ethos, Banco Santander, Instituto Ayrton Senna, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Itaú Cultural, Fundação Roberto Marinho, Grupo Gerdau, Instituto Gerdau, Fundação Bradesco etc. Em seu lançamento, o “Compromisso Todos pela Educação” definiu cinco metas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para a sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido (SAVIANI, 2007).

Segundo Vasconcelos e Amorim (2016), o PDE teve uma ingerência clara do setor empresarial articulado em torno do “Todos pela Educação” (TPE), tanto através da ação destes empresários, como por meio de uma espécie de Estado Maior intelectual dentro do MEC que

passou a caracterizar os interesses do bloco no poder e da fração de classe ligada ao setor financeiro (grandes banqueiros), e, por conseguinte, realizando a defesa intransigente do TPE em nível ministerial e de suas estruturas internas político-administrativo-burocráticas.

O ex-ministro da Educação, Fernando Haddad, o ex-presidente INEP, Reynaldo Fernandes, os dois últimos ex-Secretários de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda e Cesar Callegari, este último o Secretário que Costin⁶⁷ sucederia, todos são organizadores do TPE. E Costin é, seguramente, uma de suas mais importantes articuladoras. O nexos entre o MEC e o TPE não é apenas conjuntural. O ministro Haddad batizou o principal plano de ação na área educacional do governo Lula da Silva, o *Plano de Desenvolvimento da Educação*, com o nome do movimento: Compromisso Todos pela Educação. A leitura da Exposição de Motivos do *Plano* mostra que não se trata somente de um ato simbólico, pois lá se afirma que as iniciativas previstas no PDE pretendem executar as metas do TPE (EVANGELISTA; LEHER, 2012).

De acordo com Camini (2013), o presidente Lula, em seu pronunciamento no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, o apresentou como parte do PAC⁶⁸ – caracterizado como o PAC da Educação.

Apresentado no Brasil em 15 de maio de 2007, o assim nomeado PDE foi lançado, de forma oficial, em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, sendo este o carro-chefe do plano. No entanto, a formação global do PDE congregou outras 29 ações do MEC. Na verdade, o denominado PDE surge como um grande guarda-chuva que abarca praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC (SAVIANI, 2007).

O delineamento inicial do PDE/Plano de Metas Compromisso, apresentado no ato do lançamento, consistia na reunião de programas que englobam da educação básica - abrangendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procurando, através de parcerias com os

⁶⁷ “[...], é necessário lembrar que Costin não seria uma ‘tucana’ estrangeira nas hostes governistas. Longe disso. De fato, o seu vínculo com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é orgânico: foi dirigente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado no governo Cardoso, justo no período de aprovação e implementação do Plano Diretor da Reforma do Estado, assumindo como titular da pasta como substituta de Bresser-Pereira (25/6/1998 a 4/11/1998), e foi Secretária de Cultura do governo Alckmin (janeiro de 2003 a maio de 2005). Entretanto, é preciso lembrar que atualmente ela é Secretária de Educação da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e implementa as políticas denunciadas no Manifesto numa gestão que não apenas é da base do governo, como conta com apoio decidido de Lula da Silva e de Dilma Rousseff – Eduardo Paes acaba de ser reeleito tendo como vice-prefeito um representante do PT. Portanto, não se trata de uma pessoa estranha aos círculos governamentais petistas” (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 5).

⁶⁸ O Programa de Aceleração do Crescimento foi abordado nessa tese na subseção 2.2 *Reforma do Estado e o Novo Desenvolvimentismo brasileiro*.

municípios, estabelecer um regime de colaboração capaz de propiciar o desenvolvimento prioritário da educação básica (CAMINI, 2013).

Conforme vimos no quadro 8 dessa tese, o PDE possuía enquanto programas vinculados de educação profissional e qualificação profissional o E-Tec Brasil e o Brasil Profissionalizado que foram incorporados pelo Pronatec.

A criação do Pronatec a partir da Lei nº 12.513/2011 materializou-se a partir da execução de cinco iniciativas, tais como: a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; o Programa Brasil Profissionalizado; a Rede E-Tec Brasil; a Bolsa-Formação; e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

Como o objeto da nossa tese versa sobre as relações público-privadas nas iniciativas do Pronatec, aquelas que materializaram interfaces entre o público e o privado foram a Bolsa-Formação e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

A presidenta Dilma Rousseff enviou à Câmara dos Deputados mensagem com o PL em 28 de abril de 2011. A Mesa Diretora realizou sua leitura no plenário em 29 de abril de 2011, dando início à tramitação em regime de urgência. O PL foi enumerado em 1.209/2011 e foi remetido às seguintes Comissões: Educação e Cultura; Constituição e Justiça e de Cidadania; Finanças e Tributação; de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Os mesmos autores apontam que o próprio aceite de urgência do Projeto para um assunto que, de forma aparente, poderia ser debatido por mais tempo pode ser tomado como um indicativo da existência de um ambiente favorável ao Programa.

Os mesmos autores prosseguem afirmando que, nas Comissões, o PL foi acrescido, mas sem alterações. O Projeto recebeu trinta e sete emendas. Nas Comissões, propuseram a rejeição de dezenove emendas e a realização de dezenove emendas e a realização de audiências públicas que aconteceram nas cidades de Brasília, Belém, Salvador, Recife, Natal e Goiânia (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Esses mesmos autores disseram que o ambiente propício ao PL foi elaborado por variados fatores. Existe certo consenso nacional no que se diz respeito à necessidade de se atribuir prioridade política à qualificação e expansão do sistema brasileiro de educação. Há militantes, entidades representativas dos segmentos docente e discente, movimentos de apoio à melhoria na educação, organizações que agrupam secretários municipais e estaduais de educação, todos experientes e com capacidade de fazer defesa de interesse no Congresso Nacional. A imprensa dá significativo espaço à discussão e às reportagens sobre a situação da educação no país. O enfrentamento do Ministro da Educação Fernando Haddad com as

confederações patronais para que fossem dilatados a gratuidade no oferecimento de cursos profissionalizantes e o atendimento de trabalhadores e educandos pobres ressoava de forma fortemente nos meios de comunicação.

Além disso, dirigentes do MEC, e particularmente da Setec, pressionaram as bancadas, líderes partidários e parlamentares de forma individual, tentando persuadi-los e esclarecê-los de todos os aspectos do PL e de seus potenciais resultados positivos. Tal trabalho foi em certa medida facilitado pela expansão da rede federal de ensino técnico, a partir de 2005, e que passou a acontecer com maior rapidez nos anos posteriores, precipuamente após o início da fase II (2007-2010), integrante do PDE e do PAC.

A conjuntura econômica também beneficiou a veloz aprovação e a manutenção do espírito do PL. Desde 2006, setores específicos atribuíam a carência de força de trabalho com as qualificações requisitadas em suas respectivas ocupações. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não conter o crescimento econômico que ocorria em taxas bem maiores às vigentes na década anterior (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Por ter extrapolado o prazo de 45 dias, o PL do Pronatec recebeu uma ofensiva do presidente da Câmara no sentido de remover a urgência. Tal posição vinha sendo defendida por variados parlamentares. No entanto, a presidenta Dilma não queria retirar a urgência do Projeto. A seguir, segue o posicionamento da então Ministra-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvati, que trata também sobre o “apagão” de mão de obra.

[...], em reunião com parlamentares da Comissão de Educação enfatizou que o governo tem pressa em cumprir o objetivo do PRONATEC de profissionalizar pessoas por meio de bolsas aos estudantes, do financiamento do Sistema S ou da expansão das vagas em escolas públicas. **A decisão da presidente Dilma de não retirar a urgência do projeto tem uma justificativa muito forte. É um projeto forte, ambicioso, que visa capacitar 8 milhões de jovens trabalhadores neste momento em que o país vive um crescimento fantástico, mas em que praticamente podemos dizer que há um “apagão” de mão de obra, [...]** (Agência Câmara Notícias, em 6 de julho de 2011) (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 22, negrito nosso).

Argumentação similar está anotada na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 19, de 28 de abril de 2011, assinada pelos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em que o objetivo principal da proposta de Projeto de Lei que instituiu o Pronatec foi ofertar oportunidade de formação profissional aos jovens estudantes brasileiros e trabalhadores, gerando condições propícias para sua entrada no mercado de trabalho e combatendo um dos

maiores desafios colocados hoje para continuação do desenvolvimento econômico do Brasil, que é a ausência de mão de obra qualificada (BRASIL, 2011).

Porém não é esse entendimento que possui Frigotto (2008), já que para o tipo de escolha econômica e natureza de empregos que a economia brasileira oferece, é enganoso o discurso corrente de empresários e seus intelectuais, assim como das redes de comunicação, da falta de trabalhadores qualificados. Percebemos que o estado brasileiro no governo Dilma incorporou tal discurso falacioso de “apagão” de mão de obra.

Para corroborar o posicionamento de Frigotto, buscamos o excerto que consta na Apresentação da publicação do Dieese intitulada *Qualificação e mercado de trabalho: apontamentos para a política pública em regiões metropolitanas* onde argumenta que o Estado brasileiro não se defronta com um “apagão” de mão de obra.

Nos últimos anos, o ambiente de crescimento persistente da produção brasileira e a forte dinâmica de criação de novos postos de trabalho geraram a sensação de escassez relativa de trabalhadores qualificados no mercado de trabalho. **Essa percepção, inicialmente formulada pelo meio empresarial, foi rapidamente absorvida pela mídia e refletida nos meios de comunicação na forma de um “apagão de mão de obra”.** Dessa forma, o assunto tornou-se pauta de todos os atores sociais, fazendo ressurgir com muita intensidade o debate público em torno da qualificação profissional dos trabalhadores.

[...] o Brasil não enfrenta um “apagão de mão de obra” – no sentido de uma escassez generalizada de trabalhadores qualificados – mas apresenta sim, maiores dificuldades no recrutamento de determinadas ocupações de setores da economia aquecidos com o crescimento brasileiro no período recente (DIEESE, 2011b, p. 7, negritos nossos).

Sobre o apagão de mão de obra no Brasil, Ruy Braga em entrevista a Cátia Guimarães afirma também que isso não existe, já que um quantitativo significativo da população economicamente ativa está no setor informal. Para ele não existia a menor chance de haver um apagão de mão de obra no país, já que 43% da população economicamente ativa da época continuavam no setor informal da economia. As empresas possuíam um excedente da população à sua disposição, uma massa muito significativa distribuída naquela informalidade enorme (GUIMARÃES, 2014).

A hipocrisia e a desfaçatez de que o Brasil enfrenta um apagão de mão de obra soaram muito bem para a tramitação do PL do Pronatec. Tal ideologia permeou e ainda permeia o Estado brasileiro, seu empresariado e seu conglomerado midiático.

Os dados do IBGE indicam, de acordo com o artigo intitulado *IBGE: informalidade cresce e atinge 37,3 milhões de trabalhadores em 2017*, disponível no sítio eletrônico do Universo Online (UOL) Economia (2018), que a informalidade desde 2012, quando começou a ser feita a pesquisa, vinha diminuindo aos poucos, mas aumentou em 2017, conforme dados sobre o quantitativo de trabalhadores que estavam sem carteira assinada: em 2012, 37,2 milhões; em 2013, 36,8 milhões; em 2014 e em 2015, 36,1 milhões; em 2016, 35,6 milhões; e em 2017, 37,3 milhões.

Retornando para a tramitação do PL do Pronatec, de acordo com Cassiolato e Garcia (2014), a conjuntura econômica também favoreceu a aprovação célere e a manutenção do espírito do PL. Mesmo trancando a pauta e com um atraso de 67 dias, o PL nº 1.209 prosseguiu em urgência e foi a plenário, na sessão deliberativa de 31 de agosto de 2011. Ao plenário foi exposto o projeto substitutivo consubstanciado pela Comissão de Educação e Cultura, com as contribuições das demais comissões. Nessa única sessão, de 31 de agosto de 2011, foi aprovada a redação final do PL nº 1.209, assinada pelo deputado Jorginho Mello, do PSDB de Santa Catarina. Em 6 de setembro de 2011, a Mesa Diretora encaminhou o PL aprovado ao Senado Federal.

O PL aprovado na Câmara foi lido no plenário do Senado em 8 de setembro de 2011. Ali foi comunicado que o mesmo teria tramitação em regime de urgência e que a partir daquela data começava a etapa de coleta de emendas, para a qual haveria prazo de cinco dias. A presidência da Mesa informou que a matéria seria analisada concomitantemente pelas seguintes Comissões: de Educação, Cultura e Esporte; de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Sociais; e de Assuntos Econômicos (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Esses mesmos autores prosseguem ao informar que o PL nº 1.209 obteve 27 emendas nas variadas Comissões em que tramitou. Em 20 de setembro de 2011, o conjunto foi encaminhado à senadora Marta Suplicy do PT de São Paulo, nomeada relatora, sendo tais emendas rejeitadas em bloco.

Três dias após a aprovação, a Mesa do Senado Federal encaminhou ofício à Câmara dos Deputados informando a aprovação sem modificações, sem revisão, do PL nº 1.209 e o seu envio à sanção presidencial. Também em 21 de outubro de 2011, a presidência da Mesa do Senado Federal enviou Mensagem SF nº 266/11 à presidenta Dilma Rousseff, entregando à sanção presidencial autógrafos do projeto. A Lei nº 12.513 foi sancionada em 26 de outubro de 2011. Desde o dia em que a mensagem saiu do Palácio do Planalto, apresentando o PL do Pronatec, até a emissão da Lei no Diário Oficial, transcorreram seis meses (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Antes de discutirmos sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S precisamos entender um pouco sobre tal sistema. O Direito Administrativo brasileiro define o Sistema S da seguinte forma:

Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar (DI PIETRO, 2005, p. 205).

Embora no direito positivo a expressão terceiro setor seja pouco utilizada, na prática administrativa e na doutrina tal expressão já está bem-conceituada e caracteriza entidades com algumas características comuns:

- a. não são criadas pelo Estado, ainda que algumas delas sejam autorizadas por lei, ou, pelo menos, dependam de algum tipo de impulso estatal para serem instituídas; **é o caso dos serviços sociais autônomos, especialmente as entidades do sistema S, em que houve autorização legal para que fossem criadas pelas respectivas Confederações, porém a autorização não teve por objetivo a delegação de atividades administrativas de titularidade do Estado (já que elas apenas desempenham atividade privada de interesse público);**
- b. em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público; [...]
- c. recebem algum tipo de incentivo do poder público, [...], como auxílios e subvenções, provenientes do orçamento do Estado, [...]
- d. muitas têm vínculos jurídicos com o poder público, por meio de convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou outros instrumentos congêneres; [...] **e têm que prestar contas** ao ente da Administração Pública, quanto ao cumprimento dos objetivos estipulados, **e ao Tribunal de Contas, na hipótese de receberem recursos públicos;**
- e. seu regime é de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público;
- f. **integram o terceiro setor porque nem se enquadram inteiramente como entidades privadas, nem integram a Administração Pública, direta ou indireta; todas são organizações não governamentais** (DI PIETRO, 2015, p. 261-262, negritos nossos).

As entidades que compõem o Sistema S possuem personalidade jurídica de direito privado, são administradas e organizadas por suas respectivas confederações nacionais,

recebem verbas oriundas de contribuições compulsórias e possuem em sua missão a promoção de educação profissional em seu ramo de atividade (TCU, 2015).

No relatório de auditoria, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) contextualizou que o Senac e o Senai fazem parte das entidades pertencentes aos serviços sociais autônomos, também chamado de Sistema S. São entidades paraestatais, sem fins lucrativos, originadas por lei. Embora sejam de direito privado, trabalham ao lado do Estado e desempenham tarefas consideradas de relevante interesse. O Estado oficializou tais instituições, isto é, forneceu-lhes a autorização legal para que coletassem recursos de forma compulsória e deles se utilizassem para o sustento de suas atividades: as denominadas contribuições parafiscais, as quais são, em última análise, tributos, constitucionalmente previstos (TCU, 2017).

Esse mesmo documento continua informando que, para o financiamento das atividades dos serviços sociais autônomos, produziram-se várias contribuições parafiscais instauradas por diferentes leis. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente.

As receitas das contribuições ao Sistema S são arrecadadas, em sua grande maioria, pela Receita Federal do Brasil (RFB) que repassa os recursos às respectivas entidades. Ressalte-se, que a Constituição Federal prevê, em seu art. 240 e no art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a validação e a criação de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (TCU, 2017).

Para exemplificarmos a importância das contribuições compulsórias para o Senac e o Senai, veremos abaixo a tabela que mostra as receitas totais e as provenientes de contribuições compulsórias no ano de 2014.

Tabela 15 - Receitas totais e oriundas de contribuições parafiscais – 2014 (em milhões de R\$)

Entidade	2014		
	Receita Total (A)	Receita de Contribuição (B)	% (B/A)
Senai	7.387,50	3.746,90	50,72%
Senac	4.367,20	2.447,50	56,04%

Fonte: Senac 2014 - Receita executada do Balanço Orçamentário Consolidado Senac; Senai 2014 - Receita executada do Balanço Orçamentário das entidades regionais e Nacional do Senai (adaptado pela Equipe) - TCU (2017, p. 15). Adaptação nossa.

Percebemos que a execução do exercício de 2014 revelou o grau de importância das verbas oriundas dessas contribuições compulsórias, representando mais de 50% do orçamento dessas instituições. Não podemos esquecer que tais contribuições fazem parte do fundo público.

Nessa seção, iniciaremos explicitando como convergiram o público e o privado na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S, através da materialização de cinco características: das benesses da legislação para o Senac e o Senai; da condução elevada do fundo público para o Senac e o Senai; do significativo número de matrículas no Senai e no Senac; da ausência das prestações de contas do Senai e do Senac; e, dos seus respectivos indicadores e metas.

4.1 As convergências entre o público e o privado na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S

Segundo a Nota Técnica nº 19/2016/CGRI/DIR/SETEC/SETEC⁶⁹ que trata sobre a validação da metodologia de acompanhamento do acordo de gratuidade do Sistema S e ateste das entregas dos produtos contratados pelo MEC junto ao Instituto Brasileiro de Economia da FGV, o Acordo de Gratuidade constitui-se numa ação entre o Governo Federal e quatro entidades que compõem o Sistema S: Senac, Senai, Sesc e Sesi. Tal Acordo foi firmado em 2008, com a finalidade de ampliar a aplicação de recursos do Sistema S em ações educacionais, estabelecendo metas de alocação de receitas para financiar e expandir a oferta gratuita de vagas em cursos técnicos e de FIC, bem como em educação básica geral, sendo ofertada prioritariamente para estudantes de baixa renda e trabalhadores (BRASIL. MEC, 2016).

Essa mesma Nota Técnica informa que o Acordo de Gratuidade estabelece para cada entidade o percentual da receita líquida da arrecadação compulsória a ser aplicado nos respectivos programas de gratuidade regimental voltados às ações de educação, conforme supracitado. Para tanto, partindo-se dos percentuais praticados por cada entidade em 2008, foram estabelecidas escalas progressivas de alocação das receitas, iniciando-se em 2009 e chegando à estabilidade a partir de 2014, alcançando os limites estabelecidos nos decretos que promoveram as alterações nos regimentos das entidades e que representam a formalização do Acordo.

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o

⁶⁹ Solicitação feita através do e-SIC, em 22/10/2019, através do protocolo 23480024607201943. Resposta dada pela Chefia de Gabinete da Setec em 25/10/2019.

cumprimento das suas respectivas metas, no período de 2009 a 2014, a partir da edição da Lei nº 12.513/2011, foi considerado pelo MEC como uma das cinco iniciativas do Pronatec, ainda que não houve referência explícita nesse sentido na Lei de criação do Programa ou na Lei nº 12.816/2013, que alterou a Lei nº 12.513/2011 (TCU, 2017).

Nesse mesmo relatório de auditoria, a SecexEducação esclareceu que há interseção do Acordo de Gratuidade com o Pronatec, mas os programas não se misturam. O Acordo possui outras ações de caráter não educacional e ações educacionais que não estão nos formatos dos cursos do Pronatec. Assim, somente os cursos ofertados por meio do Acordo de Gratuidade que satisfaçam os requisitos dos cursos do Pronatec dele fazem parte, conforme entendimento da Setec/MEC.

As demais ações educacionais que não cumprem estes requisitos e as ações não educacionais, a despeito de integrarem o Acordo de Gratuidade, não pertencem ao Pronatec. Do mesmo modo, o Pronatec possui ações e iniciativas que vão além do Acordo de Gratuidade (TCU, 2017).

A SecexEducação comentou nesse mesmo relatório de auditoria que, na legislação que versa sobre o Pronatec, só há alusão expressa em relação à Bolsa-Formação, sendo o Programa composto de cinco iniciativas, conforme se observa no sítio eletrônico do MEC e no relatório de gestão da Setec/MEC relativo ao exercício de 2013, que são: a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; a Rede E-Tec Brasil; o Programa Brasil Profissionalizado; a Bolsa-Formação; e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

Segundo a Nota Técnica nº 19/2016/CGRI/DIR/SETEC/SETEC, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S passa a compor uma das ações do Pronatec, cuja gestão, avaliação, monitoramento e acompanhamento inserem-se nas competências da Setec, através da sua Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica (DIR) (BRASIL. MEC, 2016).

Os cursos do Acordo de Gratuidade considerados como Pronatec têm a mesma propriedade dos cursos disponibilizados através da Bolsa-Formação, pertencendo ao Guia Nacional de Cursos de Formação Inicial e Continuada e ao Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (TCU, 2017).

Nesse mesmo relatório de auditoria, a SecexEducação esclareceu que somente os acordos com Senac e Senai, pertencentes aos chamados SNAs, possuem cursos com as mesmas peculiaridades do Pronatec. Assim, os acordos firmados com Sesi e Sesc, a despeito de integrarem o Acordo de Gratuidade, não guardam interseção com o Pronatec.

Na próxima subseção discutiremos sobre a concretização das relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec através da investigação dos privilégios de sua legislação para os SNAs, através do Senai e do Senac, de forma específica para o Pronatec.

4.1.1 Legislação

No âmbito singular da educação, a legislação passa a ser estratégia ideológico, prometendo aquilo que não pode oferecer (SEVERINO, 2005). Consoante com essa mesma perspectiva entendemos que a legislação da educação profissional e da qualificação profissional padecem desse problema. Não podemos nos esquecer que quaisquer leis são elaboradas através de embates entre grupos que vão defender seus respectivos interesses. Tomamos como exemplo a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei nº 9.394/96 -, em que houve claramente dois grupos – um em defesa da escola pública e outro em defesa das instituições privadas de ensino nas categorias particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, as principais normas ligadas ao Acordo de Gratuidade são os Protocolos de Compromisso Senai/Sesi e Senac/Sesc, os Decretos nºs 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637/2008, os quais alteraram os Decretos nºs 61.836 e 61.843/1967, 494/1962 e 57.375/1965, respectivamente, além de normas internas, elaboradas por cada entidade integrante do acordo (TCU, 2017).

A Receita Líquida de Contribuição Compulsória (RLCC), que é composta pela Receita de Contribuição Bruta (RCB) menos as deduções legais e estatutárias, é **“a base para verificação dos valores gastos com gratuidade. A RCB representa o somatório dos tributos arrecadados a título de contribuição parafiscal sobre a folha de salários dos empregadores”** (TCU, 2017, p. 17, negrito nosso)

Fruto de contribuições compulsórias, após três meses de negociação entre o governo e o empresariado, saiu o acordo de gratuidade nos cursos de formação profissional executados pelo Sistema S com verbas públicas. O protocolo assinado em julho entre o MEC e as confederações nacionais do empresariado é uma versão acanhada do que seria o projeto de lei (PL) anunciado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, no fim de março de 2008 (LULA, 2008).

Em 2008, após pressão do MEC e embates com o empresariado⁷⁰, o governo federal e as entidades - Senac, Senai, Sesc e Sesi -, firmaram um acordo estipulando percentuais mínimos de oferecimento de cursos gratuitos (LUPION, 2017).

A política de gratuidade da oferta de educação profissional do Sistema S inicia em 2008, segundo Manfredi (2016), quando foi assinado um acordo entre o governo federal e as quatro entidades componentes do Sistema S - Senac, Senai, Sesc e Sesi.

Em 60 anos, foi a primeira vez que aconteceu uma grande reforma no estatuto das entidades supracitadas. A modificação foi precedida por conversas entre o governo federal e os representantes dos setores do comércio e da indústria, mantidos em seis reuniões de negociação, de maio a julho de 2008 (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MEC, 2008).

Os Acordos de Gratuidade constituem-se em compromisso assumido pelas entidades patronais - CNI e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) - de aumentar a aplicação dos recursos de seus SNAs - Senai e Senac - e de seus Serviços Sociais - Sesi e Sesc - na oferta gratuita de cursos de educação profissional e tecnológica⁷¹.

Os Acordos de Gratuidade foram firmados através do Protocolo de Compromisso assinado entre a CNI e a CNC com o Governo Federal, por meio do MEC, MTE e do MF, em 22 de julho de 2008⁷². De acordo com a Nota Técnica nº 278/2014/Setec/MEC que versa sobre o balanço do Pronatec e perspectivas para o período 2012-2015, tais Protocolos previram a aplicação de dois terços da receita compulsória líquida do Senai e do Senac no oferecimento de vagas gratuitas em cursos técnicos e de FIC para estudantes de baixa renda ou trabalhadores, até 2014 (BRASIL. MEC. SETEC, 2014).

O objetivo essencial do governo foi contemplado pelo Acordo: aumentar o número de vagas gratuitas nos cursos profissionalizantes para trabalhadores e estudantes de baixa renda. Antes dos protocolos assinados, só 45% das vagas da área da indústria eram de graça e, no caso do comércio, o máximo ofertado era de 20%. Em alguns estados não havia gratuidade (LULA, 2008).

Os Acordos de Gratuidade resultaram na modificação dos regimentos internos do Senai e do Senac, com o estabelecimento de metas para expansão da oferta gratuita de vagas em

⁷⁰ Conferir o artigo de Cristiane Barbieri publicado na Folha de São Paulo em 17/05/2008 intitulado *Reforma no Sistema S gera debate acalorado*. Disponibilizado no sítio eletrônico: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2008/05/402662-reforma-no-sistema-s-gera-debate-acalorado.shtml>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

⁷¹ Informações disponibilizadas no sítio eletrônico do MEC: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/acordo-de-gratuidade>>. Vários acessos.

⁷² Conferir a nota de rodapé anterior.

cursos técnicos e de qualificação profissional, até o patamar de 66,6% de suas receitas líquidas (índice já vigente desde 2014).⁷³

Segundo alguns dirigentes do MEC há época, essa foi a primeira grande reforma empreendida no estatuto do Senai, do Senac, do Sesi e do Sesc no período de sessenta anos de vigência, e merece destaque o acontecido por ser a primeira vez que o governo federal propôs modificações no funcionamento deste sistema (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

O Decreto nº 6.633, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967. O art. 1º registra que o regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto nº 61. 843, de 5 de dezembro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação, no que se refere à garantia de vagas gratuitas e à Receita de Contribuição Compulsória Líquida:

“Art. 3º [...]

m) garantir oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, na condição de alunos matriculados ou egressos da educação básica, e a trabalhadores, empregados ou desempregados, tendo prioridade no atendimento aqueles que satisfizerem as condições de aluno e de trabalhador, observado o disposto nas alíneas “i”, “j” e “l”.

Parágrafo único. O SENAC deverá comprometer dois terços de sua Receita de Contribuição Compulsória Líquida para atender ao disposto na alínea “m” (NR)

[...]

§ 2º Para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 3º, entende-se como Receita de Contribuição Compulsória Líquida do SENAC a Arrecadação Compulsória Bruta, deduzida a contribuição à CNC, de que trata o § 1º do art. 32, às Federações de que trata o caput do art. 33 e a remuneração devida ao órgão arrecadador prevista na alínea “a” do § 1º do art. 30” (NR) (BRASIL, 2008).

O art. 2º desse mesmo Decreto exara que o regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto nº 61. 843, de 5 de dezembro de 1967, passa a vigorar acrescido dos arts. 33-A, 51 e 52. Esses dois últimos ficaram com a seguinte redação sobre a oferta de gratuidade:

⁷³ Conferir mais abaixo nessa mesma subseção a tabela intitulada *Percentuais realizados da RLCC aplicados com educação pelas entidades do Sistema S (meta x realizado) – 2009 a 2014*.

“Art. 51. O percentual de recursos destinados à oferta de gratuidade, previsto no parágrafo único do art. 3º, deverá ser alcançado, em 2014, obedecida a seguinte gradualidade:

I - no ano de 2009: vinte por cento;

II - no ano de 2010: vinte e cinco por cento;

III - no ano de 2011: trinta e cinco por cento;

IV - no ano de 2012: quarenta e cinco por cento;

V - no ano de 2013: cinquenta e cinco por cento; e

VI - no ano de 2014: sessenta e seis inteiros e sessenta e sete centésimos por cento” (NR)

“Art. 52. O percentual de recursos destinado às AA.RR.⁷⁴ para oferta de gratuidade, previsto no § 5º do art. 32, deverá ser alcançado em 2014, iniciando-se em 2009, conforme gradualidade a ser fixada pelo CN⁷⁵” (NR) (BRASIL, 2008, negrito nosso).

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, as deduções, no caso do Senac (Decreto nº 6.633/2008), referem-se “aos repasses às confederações e federações regionais e à remuneração ao órgão arrecadador, correspondendo, 8,75% da RCB. Assim, **a RLCC do SENAC é de 91,25% da RCB**” (TCU, 2017, p. 18, negrito nosso).

O Decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. O art. 1º estampa que o Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962, passa a valer no parágrafo único do art. 11 que o Departamento Nacional (DN) oferecerá ao MEC informações necessárias ao rastreamento das ações voltadas à gratuidade, de acordo com método de verificação nacional a ser definido de comum acordo (BRASIL, 2008).

Nesse mesmo Decreto, o art. 2º informa que o Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962, passa a vigorar acrescido dos arts. 68, 69 e 80. O art. 68 ficou com a seguinte redação sobre a oferta de gratuidade e a receita líquida da contribuição compulsória do Senai:

⁷⁴ Administrações Regionais.

⁷⁵ Conselho Nacional.

“Art. 68. O SENAI vinculará, anual e progressivamente, até o ano de 2014, o valor correspondente a dois terços de sua receita líquida da contribuição compulsória geral para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, entende-se como receita líquida da contribuição compulsória geral do SENAI o valor correspondente a noventa e dois inteiros e cinco décimos por cento da receita bruta da contribuição compulsória geral.

§ 2º O Departamento Nacional informará aos Departamentos Regionais, anualmente, a estimativa da receita líquida da contribuição compulsória geral do SENAI para o exercício subsequente, de forma que possam prever em seus orçamentos os recursos vinculados à gratuidade.

§ 3º A alocação de recursos para as vagas gratuitas deverá evoluir, anualmente, a partir do patamar atualmente praticado, de acordo com as seguintes projeções médias nacionais:

I - cinquenta por cento em 2009;

II - cinquenta e três por cento em 2010;

III - cinquenta e seis por cento em 2011;

IV - cinquenta e nove por cento em 2012;

V - sessenta e dois por cento em 2013; e

VI - sessenta e seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento a partir de 2014, equivalente a sessenta e um inteiros e sessenta e seis centésimos por cento da receita bruta da contribuição compulsória geral” (BRASIL, 2008, negrito nosso).

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, em se tratando do Senai (Decreto nº 6.635/2008) “além do repasse de 3,5% para a Receita Federal, são repassados 2,5% para as federações regionais e para a confederação nacional e 1,5% para o IEL. **Assim, a RLCC corresponde a 92,5% da RCB**” (TCU, 2017, p. 18, negrito nosso)

Para entendermos, a origem da contribuição compulsória, a tabela a seguir mostra a arrecadação anual, via Receita Federal, do Sistema S⁷⁶.

⁷⁶ Solicitação feita ao Ministério da Economia (ME), através do e-SIC, em 10/05/2019, gerando o protocolo de pedido 03006000553201919. Resposta dada em despacho da Codac/Codar/Divar através do Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, Mário Vieira Cunha, em 20/05/2019: “Informamos que os dados podem ser obtidos

Tabela 16 - Contas de transferências de recursos ao Sistema S - 2003 a 2014 (em R\$ mil)

Ano/ Entidade	Senar	Senai	Sesi	Senac	Sesc	SEST	Senat	Sebrae	Sescoop	Total anual
2003	136.609	357.916	452.150	459.543	898.539	107.412	71.770	790.582	28.964	3.303.485
2004	169.208	438.174	555.865	560.578	1.099.352	131.112	87.001	944.176	35.127	4.020.593
2005	168.143	406.430	565.019	561.441	1.084.001	117.224	77.908	827.782	44.252	3.852.200
2006	203.385	478.538	677.440	705.333	1.346.864	136.437	90.607	1.045.713	51.829	4.736.146
2007	224.501	557.010	795.063	853.398	1.610.486	164.244	107.963	1.261.039	68.872	5.642.576
2008	269.361	680.018	960.462	1.018.875	1.900.601	203.874	131.953	1.471.174	101.761	6.738.079
2009	285.949	749.274	1.081.123	1.150.069	2.108.116	217.590	139.837	1.595.093	116.295	7.443.346
2010	320.578	909.092	1.304.229	1.337.476	2.420.022	254.841	162.881	1.850.962	137.590	8.697.671
2011	408.654	1.130.905	1.618.888	1.588.173	2.860.906	297.556	190.542	2.179.311	161.949	10.436.884
2012	440.239	1.317.980	1.889.498	1.812.786	3.258.706	336.748	214.859	2.487.346	191.009	11.949.171
2013	494.671	1.494.293	2.144.009	2.071.785	3.712.101	379.511	241.619	2.788.515	218.878	13.545.382
2014	558.720	1.695.998	2.446.151	2.326.084	4.153.711	431.034	274.005	2.763.902	257.417	14.907.022
Total por Entidade	3.680.018	10.215.628	14.489.897	14.445.541	26.453.405	2.777.583	1.790.945	20.005.595	1.413.943	95.272.555

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - Suplemento Histórico (1980-2017) - Brasil (2017). Elaboração e adaptação nossa.

Os valores apresentados na tabela acima mostram que de 2003 a 2014 foram arrecadados via Receita Federal e transferidos para o Sistema S (arrecadação compulsória) o expressivo valor de quase R\$ 95,3 bilhões. Se contabilizarmos somente os anos que abrangem a implementação do Pronatec delimitados na nossa pesquisa, 2011 a 2014, a União repassou ao Sistema S, via arrecadação compulsória, quase R\$ 51 bilhões.

Ainda discutindo os dados apresentados na tabela acima, as cinco entidades que mais receberam, em ordem crescente, no período de 2003 a 2014, foram: o Senai, pouco mais de R\$ 10 bilhões; o Senac, perto de R\$ 14,5 bilhões; o Sesi, também perto de R\$ 14,5 bilhões; o Sebrae, com um pouco mais de R\$ 20 bilhões; e finalmente o Sesc com o valor perto de R\$ 26,5 bilhões.

Pinto (2016) comentou sobre o montante significativo dos recursos administrados pelo Sistema S ao retratar a arrecadação desse Sistema de 2010 a 2014. Ele também defendeu que ligada à ausência de dados de todo tipo sobre o Sistema S outra aberração que se tem percebido é a prática cada vez mais usual de cobrança pelos cursos ofertados pelas entidades que a compõem. Além disso, tal Sistema é o maior desfrutador das verbas do Pronatec.

Pinto, Amaral e Castro (2011) analisaram de forma primorosa o atendimento do Sistema S, a contribuição compulsória e uma proposta para valores para a formação integrada.

Quanto ao atendimento do **Sistema S**, há pouco o que se dizer, uma vez que o mesmo funciona de forma descentralizada (o sistema é coordenado pelas confederações nacionais – Indústria, Comércio, Agricultura –, as quais, em geral, deixam a cargo de cada federação patronal dos estados o atendimento) **e não é sequer contabilizado pelo Censo Escolar. O que se sabe é que, em geral, são cursos de curta duração (cerca de 80 horas) e que cada vez mais**

são cobrados, embora o sistema, como um todo, gerencie hoje mais de R\$ 10 bilhões de recursos públicos. Se metade destes recursos fosse destinada à formação profissional integrada ao ensino médio, eles permitiriam atender a cerca de 800 mil alunos, considerando um custo/aluno de R\$ 8.000/ano (PINTO; AMARAL; CASTRO, 2011, p. 660, negritos nossos).

O quadro abaixo ilustra a composição do Sistema S, a finalidade de cada entidade e os recursos provenientes:

Quadro 9 - Composição do Sistema “S”

Identificação e ano de criação	Finalidade	Recursos
Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942)	Organização de escolas de aprendizagem industrial	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial
Sesi - Serviço Social da Indústria (1946)	Organização de atividades que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria	1,5% incidente sobre o total de remuneração paga pelas empresas do setor industrial
Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (1946)	Organização de escolas de aprendizagem comercial	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais
Sesc - Serviço Social do Comércio (1946)	Programas que contribuam para o bem-estar social dos empregados do comércio	2,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (1990)	Programa de apoio ao desenvolvimento das pequenas e microempresas	Alíquota básica: 0,3% sobre o total de remunerações pagas pelas empresas contribuintes do Sesi/Senai e Sesc/Senac aos seus empregados
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991)	Organização de ensino, da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural	Alíquota básica: 2,5% incidente sobre o total de remuneração paga a todos os empregados do setor
Sest - Serviço Social do Transporte (1993)	Programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo	1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados, ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição dos transportadores rodoviários autônomos
Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (1993)	Formação profissional do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo	1,0% calculado sobre a mesma base do Sest
Sescoop - Serviço Nacional de	Garantir o fortalecimento do seu quadro funcional, por meio de cursos de	2,5% sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas cooperativas

Aprendizagem do Cooperativismo (1999)	capacitação e qualificação profissional	
---------------------------------------	---	--

Fontes: Pinto, Amaral e Castro (2011). Sítio eletrônico do SESCOOP <<https://www.somoscooperativismo.coop.br/contribuicoes-cooperativistas>>. Acesso em: 05 jul. 2019. Adaptação nossa.

Sobre o modelo de financiamento do Sistema S, o art. 149 da Carta Magna⁷⁷ confere à União a competência específica para instaurar contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas⁷⁸. As contribuições ao Sistema S decorrem deste último grupo. Não são as contribuições sindicais cobradas de empregados e empregadores. Em comum, somente o fato de serem de interesse das categorias profissionais e econômicas. Há um conjunto de contribuições parafiscais instituídas por diferentes leis. Assim o Sistema se financia (LEAL, 2018).

A contribuição do Sistema S em nada muda da contribuição social, em geral, similar o fato de que uma pessoa jurídica privada se apodera do produto de sua arrecadação (ROMANO, 2017).

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, diferentemente das demais iniciativas do Pronatec, conforme entendimento da Setec/MEC, no Acordo de Gratuidade não há dispêndio de recursos orçamentários para sua execução, sendo os recursos utilizados provenientes das contribuições compulsórias arrecadadas pelas entidades participantes do Acordo (TCU, 2017).

A SecexPrevidência no relatório de levantamento sobre a transparência das entidades do Sistema “S” salienta que os decretos de gratuidade determinaram que os departamentos nacionais das entidades - Sesc, Senac, Sesi e Senai - passassem a avaliar e observar a realização das regras de desempenho, bem como das metas físicas e financeiras referentes às ações de

⁷⁷ “AI 518.082 ED (Min. Carlos Velloso, 2ª T, DJ 17.6.2005): (...) II. - As contribuições do art. 149, CF contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas posto estarem sujeitas à lei complementar do art. 146, III, CF, isso não quer dizer que deverão ser instituídas por lei complementar. A contribuição social do art. 195, § 4º, CF, decorrente de ‘outras fontes’, é que, para a sua instituição, será observada a técnica da competência residual da União: CF, art. 154, I, *ex vi* do disposto no art. 195, § 4º. A contribuição não é imposto. Por isso, não se exige que a lei complementar defina a sua hipótese de incidência, a base impositiva e contribuintes: CF, art. 146, III, a. III. - A contribuição do SEBRAE, Lei nº 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003, é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do DL 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC” (LEAL, 2018, p. 8).

⁷⁸ De acordo com o art. 149 da Carta Magna: “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo” (BRASIL, 2019, p. 123).

gratuidade. Os departamentos nacionais também devem remeter ao MEC as informações necessárias ao acompanhamento das ações ligadas à gratuidade. E no MEC a Setec é a unidade responsável pelo monitoramento e controle dos dados sobre gratuidade enviados pelas entidades do Sistema S (TCU, 2016b).

Esse mesmo documento pontuou que, em 2011, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, foi integrado ao Pronatec, através da Lei nº 12.513/2011.

A SecexEducação no relatório de auditoria, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, informou que o Acordo de Gratuidade com o Senai e Senac é formado somente por ações educacionais, todas constituintes do Pronatec (TCU, 2017).

A tabela a seguir ilustra a evolução dos percentuais mínimos estipulados da Receita Líquida da Contribuição Compulsória Geral (RLCC) para cada exercício, a partir de 2009, por instituição, e a respectiva execução:

Tabela 17 - Percentuais realizados da RLCC aplicados com educação pelas entidades do Sistema S (meta x realizado) – 2009 a 2014

Ano	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
Entidade/Meta	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Senai	50%	57%	53%	60%	56%	70%	59%	67,5%	62%	67,2%	66,6%	68,3%
Senac	20%	*	25%	*	35%	*	45%	49,3%	55%	56,1%	66,6%	72,4%
Sesi	28%	*	29%	31,6%	30%	16,5%	31%	25,5%	32%	23,5%	33,3%	23,2%
Sesc	-	-	15%	*	20%	20,8%	25%	** 25%	30%	75,1%	33,3%	76,3%

Fonte: Relatórios de Gestão 2009 a 2014 e Protocolos de Compromisso – TCU (2015, p. 24).

Notas:

(1) Meta.

(2) Realizado.

* Não foi informado ou foi informado apenas que a meta foi alcançada.

** Foi informado que o gasto foi de exatamente 25% (sem demonstração).

No levantamento de auditoria realizado pela SecexEducação no Pronatec, os percentuais apresentados na tabela acima dizem respeito à consolidação nacional dos valores efetivados pelos Departamentos Regionais (DRs). Dessa forma, não necessariamente há o acatamento do percentual estipulado nos protocolos de compromisso em cada unidade regional, bastando que no consolidado nacional a meta seja alcançada (TCU, 2015).

Esse mesmo documento informou que a implementação do Acordo de Gratuidade foi realizada por suas entidades regionais, que no caso do Senai e do Sesi deviam submeter aos respectivos departamentos nacionais plano de adequação às diretrizes estabelecidas no

protocolo de compromisso. No caso do Senac e do Sesc, não existe previsão específica sobre o modo de operacionalização do protocolo de compromisso.

O Senat e o Senar não fazem parte do Acordo de Gratuidade, já que todas as suas verbas são reservadas a essa finalidade (TCU, 2015).

Esse mesmo documento apontou que não foram todas as matrículas dos cursos da gratuidade que foram computados para o Pronatec. Os cursos/ações com recursos de gratuidade que não se adequaram aos modelos dos cursos FIC e cursos técnicos previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e no Guia Pronatec de Cursos FIC não foram considerados. Os cursos ofertados pelo Sesc e Sesi fizeram parte desse grupo, de modo que as matrículas relativas a esses cursos não foram contabilizadas para o Pronatec.

Conforme abordamos nessa subseção, a legislação da arrecadação compulsória exarada na Constituição Federal brasileira e na RLCC que constam nas modificações dos Decretos nºs 6.333 e 6.335, de 5 de novembro de 2008, respectivamente do Senac e do Senai, foram muito boas para essas entidades apropriarem-se do fundo público através da iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S. Acreditamos que a revogação dessas leis é fundamental para que o dinheiro arrecadado com tal Acordo seja utilizado exclusivamente nas instituições públicas para oferecimento do ensino médio integrado de qualidade.

Na próxima subseção discutiremos sobre os valores do fundo público apropriados pelo Senac e o pelo Senai através da iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

4.1.2 Transferência de fundo público para o Senac e o Senai

Aqui discutiremos sobre a concretização das relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec através da condução elevada do fundo público para o Senai e o Senac.

A tabela a seguir mostra os valores aplicados através do Acordo de Gratuidade com o Sistema S - Senai e Senac -, de 2009 a 2014⁷⁹:

⁷⁹ Solicitação realizada através do e-SIC protocolo 23480013987201991 em 21/06/2019. O resumo do pedido referiu-se às informações sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, de 2009 a 2014, relativos aos dados do Senai e do Senac. A Chefia de Gabinete da Setec/MEC respondeu em 24/07/2019. Seguem a seguir trechos da resposta: “Cumprimentando-o cordialmente e em atendimento ao pedido protocolado por Vossa Senhoria junto ao Serviço de Informações ao Cidadão SIC/MEC, informamos que os dados referentes ao Acordo de Gratuidade, referente ao período sobre o qual versa o questionamento, constam, neste Ministério, no âmbito dos processos SEI nº 23000.020288/2016-18 e nº 23000.0202287/2016-65. [...] A planilha, em anexo, contém os dados consolidados obtidos a partir da análise dos demonstrativos do cumprimento do programa de gratuidade, [...]”.

Tabela 18 - Valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac - 2009 a 2014 (em R\$)

Ano/SNA⁸⁰	Senai	Senac	Total anual
2009	883.516.049,26	299.019.813,88	1.182.535.863,14
2010	1.124.413.552,00	431.971.271,79	1.556.384.823,79
2011	1.440.723.225,00	628.456.988,00	2.069.180.213,00
2012	1.577.861.410,07	862.492.019,00	2.440.353.429,07
2013	1.819.278.132,12	1.119.208.344,00	2.938.486.476,12
2014	2.001.043.806,55	1.614.631.062,00	3.615.674.868,55
Total por SNA	8.846.836.175,00	4.955.779.498,67	13.802.615.673,67

Fonte: Processo MEC/SEI nº 23000.020288/2016-18. Elaboração e adaptação nossa.

O Senai e o Senac, através do fundo público da contribuição compulsória, destinaram, de 2009 a 2014, no Acordo de Gratuidade, um pouco mais de R\$ 13,8 bilhões. Se focarmos o período de implementação do Pronatec analisado para tese - 2011 a 2014 - o valor aplicado no Acordo pelas entidades foi um pouco maior que R\$ 11 bilhões - exatamente R\$ 11.063.694.986,74, sendo R\$ 6,8 bilhões para o Senai e R\$ 4,2 bilhões para o Senac.

A tabela a seguir ilustra o valor pago ao MEC, do orçamento do Governo Federal, no período de 2011 a 2014.

Tabela 19 - Valor pago ao MEC, do orçamento do Governo Federal – 2011 a 2014 (valores em R\$ 1,00)

Ano	Valor pago
2011	53.551.493.297
2012	62.498.898.962
2013	69.913.265.639
2014	79.730.860.685
Total	265.694.518.583

Fonte: sítio eletrônico do Painel do Orçamento Federal <<http://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

Do orçamento do Governo Federal, de 2011 a 2014, o valor pago ao MEC foi de quase R\$ 265, 7 bilhões. Naquele mesmo período, a iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S aplicou para o Senai e o Senac o valor um pouco maior que R\$ 11 bilhões. Quando comparamos aquele valor do orçamento do Governo Federal pago ao MEC com o aplicado no Acordo de Gratuidade do Programa, ele equivaleu a 4,16%.

Em um primeiro momento, podemos achar que percentualmente é pouco o valor investido no Acordo em comparação com o valor pago ao MEC. Mas quando olhamos sob o prisma do valor quantitativo não é. Ilustraremos a seguir com a tabela que mostra o valor pago nas transferências realizadas, de 2003 a 2014, pelo MEC, na subfunção 363 - Ensino

⁸⁰ Serviço Nacional de Aprendizagem.

Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos.

Tabela 20 - Valor pago nas transferências realizadas pelo MEC na subfunção 363 - Ensino Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - Transferência a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos - 2011 a 2014 (valores em R\$ 1,00)

Ano	Valor pago
2003	12.354.414
2004	4.923.768
2005	15.406.517
2006	21.654.347
2007	8.430.295
2008	976.003
2009	975.793
2010	4.141.900
2011	211.569.741
2012	1.020.257.585
2013	2.071.941.110
2014	2.589.043.805
Total	5.961.675.279

Fonte: sítio eletrônico do Painei do Orçamento Federal <<http://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

O valor de R\$ 13,8 bilhões aplicado em gratuidades no Senai e no Senac, de 2009 a 2014, é uma cifra considerável, sendo 230% maior que o valor pago nas transferências realizadas, de 2003 a 2014, pelo MEC, na subfunção 363 - Ensino Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos -, que chegaram a quase R\$ 6 bilhões.

O gasto corrente por aluno dos IFs, segundo os Relatórios Anuais de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014 -, foi: em 2011, um pouco mais de R\$ 4 bilhões⁸¹ (BRASIL. MEC. SETEC, 2012); em 2012, um pouco mais de R\$ 4,9 bilhões⁸² (BRASIL. MEC. SETEC, 2013); em 2013, um pouco mais de R\$ 6,1 bilhões⁸³ (BRASIL. MEC. SETEC, 2014); e em 2014, próximo a R\$ 7,7 bilhões⁸⁴ (BRASIL. MEC. SETEC, 2015). Entre

⁸¹ Foram investidos exatamente R\$ 4.090.841.203,35 (BRASIL. MEC. SETEC, 2012).

⁸² De acordo com BRASIL. MEC. SETEC (2013), foram investidos exatamente R\$ 4.936.366.254,48.

⁸³ Foram investidos exatamente R\$ 6.197.648.560,00 (BRASIL. MEC. SETEC, 2014).

⁸⁴ De acordo com BRASIL. MEC. SETEC (2015), foram investidos exatamente R\$ 7.692.363.275,00.

2011 a 2014, o investimento total no gasto corrente por aluno dos IFs foi um pouco maior que R\$ 22,9 bilhões.

Se o valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac, no mesmo período, fosse transferido para o investimento no gasto corrente por aluno dos IFs, ele daria um aporte de 48% nos recursos investidos para tais Institutos que são considerados modelos na formação de alunos em educação profissional técnica de nível médio (EPTNM) - numa proposta pedagógica do ensino médio integrado que defendemos juntamente com os principais pesquisadores na área de Trabalho e Educação no Brasil - e EPT, pelos seus respectivos quadros docentes serem qualificados com os títulos acadêmicos de mestres e doutores, além de prédios equipados com laboratórios, quadras, salas etc.

Nessa mesma perspectiva caminham as ideias de Pinto (2016) quando tratou sobre os recursos do Pronatec. Para esse pesquisador, se os recursos investidos na rede privada tivessem sido aplicados na expansão da rede federal de ensino os resultados do aumento do acesso à formação profissional e tecnológica viriam em um ritmo mais vagaroso, mas com garantia de permanência e qualidade do ensino oferecido.

Na iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S vemos a manifestação de uma das formas da relação público-privada – o carreamento de dinheiro público através das contas de transferências de recursos do Governo Federal ao Senai e ao Senac, arrecadados da contribuição compulsória - prevista em lei e indicadas na legislação do Senai, do Senac, do Sesi e do Sesc - apresentada na subseção anterior dessa tese intitulada *4.1.1 Legislação* - através da RLCC. Ou seja, a gênese do Sistema S é proveniente da relação público-privada entre o Estado e a iniciativa privada, fruto da transferência histórica de verbas do Governo Federal para tal Sistema através da contribuição compulsória, sendo o Acordo de Gratuidade uma forma de expressão da parceria público-privada através da RLCC que é uma parte daquela contribuição. Nessa perspectiva, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S é uma falácia, pois é um acordo pago através do fundo público, ou seja, dos impostos com os recursos transferidos do Governo Federal para o Sistema S através da contribuição compulsória, conforme o Quadro intitulado *Composição do Sistema “S”*, contido na subseção anterior dessa tese.

Sobre os recursos do Sistema S, nossa perspectiva caminha no mesmo sentido do entendimento de um dos principais pesquisadores brasileiros sobre financiamento da educação, José Marcelino de Rezende Pinto, cuja citação emblemática encontra-se abaixo:

[...], trata-se de um dos modelos mais antigos de transferência de recursos público para o setor privado. Muito embora o setor empresarial privado procure alardear que os recursos do Sistema “S” são bancados pelo próprio

setor, trata-se de uma falácia, uma vez que são tributos arrecadados pela Receita Federal do Brasil (RFB) como os demais, tendo por base essencialmente a folha de pagamentos e, como tributos indiretos que são, têm seu valor repassado ao preço final dos produtos recaindo o ônus do seu pagamento ao consumidor e não ao empresário que tão somente o recolhe (PINTO, 2016, p. 137, **negritos nossos**).

A SecexPrevidência no relatório de levantamento sobre a transparência das entidades do Sistema “S” salientou que a divulgação dos dados relativos aos cursos oferecidos de forma gratuita não é adequada, pois, além de entravar o controle social, não concede a verificação dos cumprimentos dos normativos referentes ao tema (TCU, 2016b).

Nesse mesmo relatório, a SecexPrevidência relatou, de forma sóbria e pertinente, sobre os cálculos relativos ao Acordo de Gratuidade com o Sistema S

[...], algumas das entidades [SENAC, SENAI, SESC e SESI] apresentam **as memórias de cálculo relativas à gratuidade** nas demonstrações contábeis (presentes no relatório de gestão). **Os cálculos, complexos, carecem de uma avaliação mais aprofundada, para confirmar a fidedignidade das informações produzidas** (TCU, 2016b, p. 38, **negrito nosso**).

Explicitar os cálculos intrincados para uma avaliação mais desenvolvida requer ratificar a veracidade dos dados produzidos, ou seja, mostrar o que está escondido na “caixa-preta” do Acordo de Gratuidade com o Sistema S, sendo condição necessária para que se saiba exatamente como essa iniciativa do Pronatec faz uso do fundo público e como podemos avaliá-la.

A SecexPrevidência no relatório de levantamento sobre a transparência das entidades do Sistema “S”, no que se refere às receitas arrecadadas, do Senai e do Senac, no exercício de 2014, foram as entidades que testemunharam menos dependência das contribuições parafiscais, já que adquirem receitas de serviços e patrimoniais⁸⁵ com valores mais intensos, com percentuais maiores que 40% da receita total (TCU, 2016b).

⁸⁵ “154. De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 1.121/2008, receitas são aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade. As receitas do orçamento são estruturadas, segundo a categoria econômica, em correntes e de capital.

155. As receitas correntes são divididas em originárias, provenientes da exploração do patrimônio e de serviços prestados pelas entidades, as receitas derivadas, embasadas pelas atividades financeiras coercitivas do estado, no caso contribuições parafiscais, e ainda outras receitas correntes, essencialmente provenientes de transferências recebidas mediante convênios e subvenções.

Mostraremos, a partir da tabela a seguir, a arrecadação anual do Senai e do Senac⁸⁶, via Receita Federal, no período de 2003 a 2014.

Tabela 21 - Contas de transferências de recursos ao Senai e ao Senac - 2003 a 2014 (em R\$ mil)

Ano/Entidade	Senai	Senac
2003	357.916	459.543
2004	438.174	560.578
2005	406.430	561.441
2006	478.538	705.333
2007	557.010	853.398
2008	680.018	1.018.875
2009	749.274	1.150.069
2010	909.092	1.337.476
2011	1.130.905	1.588.173
2012	1.317.980	1.812.786
2013	1.494.293	2.071.785
2014	1.695.998	2.326.084
Total	10.215.628	14.445.541

Fonte: elaboração e adaptação nossa a partir dos dados disponibilizados no Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Histórico (1980-2017) – Brasil (2017).

Quando comparamos os dados das tabelas 18 e 21 da nossa tese fica explícito que o Senai, de 2009 a 2014, estipulou valores no Acordo de Gratuidade superiores à arrecadação anual via Receita Federal. O valor aplicado em Gratuidades no Senai, no período de 2009 a 2014, foi de R\$ 8,8 bilhões. Se pegarmos só o período demarcado para nossa tese que envolve o Pronatec - 2011 a 2014 - o valor empregado foi de R\$ 6,8 bilhões. Do fundo público foram transferidos ao Senai, de 2009 a 2014, perto de 7,3 bilhões. Se somente abarcarmos o período delimitado para nossa tese que engloba o Pronatec - 2011 a 2014 - o valor das transferências foi de R\$ 5,6 bilhões. O que o Senai tem a dizer sobre isso? Isso é mais uma forma de não disciplinamento do fundo público?

Muito boa é a contribuição de Frigotto (2010) sobre a utilização do fundo público pelo Sistema S: ou tal Sistema S usa o fundo público que recebe para políticas públicas direcionadas

156. Já as receitas de capital derivam de operações provenientes de constituições de dívidas, desfazimento do patrimônio público e transferências de recursos de outros entes destinadas a cobrir ações de aumento do patrimônio das entidades” (TCU, 2016b, p. 22)

⁸⁶ Solicitação feita ao Ministério da Economia (ME), através do e-SIC, em 10/05/2019, gerando o protocolo de pedido 03006000553201919. Resposta dada em despacho da Codac/Codar/Divar através do Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, Mário Vieira Cunha, em 20/05/2019: “Informamos que os dados podem ser obtidos no Anuário Estatístico da Previdência Social – Suplemento Histórico, no link: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/aeps2017suphist.pdf>”.

pelo Estado ou o Estado tem o dever ético, político, econômico e social de reexaminar a legislação que cria o Sistema S.

Mostraremos abaixo os valores pagos pelo MEC nas ações das demais iniciativas do Pronatec:

Tabela 22 - Valores pagos pelo MEC nas ações das iniciativas do Pronatec⁸⁷ - 2011 a 2014 (em R\$)

Iniciativa/Ano	2011	2012	2013	2014	Total por iniciativa
Bolsa-Formação (SIOP) ⁸⁸	(1) 208.715.616,00	(1) 1.180.721.243,00	(1) 2.596.559.369,00	(1) 3.536.134.475,00	7.522.130.703,00 (SIOP)
Bolsa-Formação (FNDE) ⁸⁹	246.494.109,50	1.641.778.488,69	3.075.323.728,14	3.796.952.229,99	8.760.548.556,32 (FNDE)
Brasil Profissionalizado	(2) 125.802.578,00	(2) 119.669.112,00 (3) 987.409.535,00	(2) 12.925.045,00	(2) 11.085.135,00 (4) 79.467.474,00	1.336.358.879,00
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ⁹⁰	-	(5) 95.869.659,00 (6) 972.967.820,00 (7) 37.900.249,00	(5) 137.968.024,00 (6) 1.016.065.191,00 (7) 26.369.053,00	(5) 189.484.262,00 (6) 1.294.556.034,00	3.771.180.292,00
Rede E-Tec Brasil	(8) 25.489.690,00	(8) 23.996.418,00	(8) 17.546.269,00	(8) 11.085.135,00	

⁸⁷ Lembramos que a iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S não foi financiada pelo FNDE/MEC.

⁸⁸ Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

⁸⁹ Dados detalhados solicitados ao FNDE, em 28 de fevereiro de 2018, através do e-SIC 23480004475201852 sobre as transferências diretas de recursos financeiros efetivados por esse Fundo, às entidades públicas e privadas, no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2014, sendo deferido em 06 de maio de 2018. Também solicitamos à Coordenação-Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino - CGDEN/DIGAP/FNDE - em 08 de março de 2018, através do e-SIC 23480005043201869, sobre as descentralizações de recursos do Pronatec, no período de 2011 a 2014, para Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, sendo respondido em 04 de abril de 2018.

⁹⁰ “Com previsão da lei de criação do Pronatec (Lei nº 12.513/2011), art. 1º, incisos I e II e art. 4º, inciso I, a iniciativa Expansão da Rede Federal, com vistas a democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, consiste na criação e consolidação das unidades da rede mediante reestruturação física e aquisição de equipamentos para laboratórios, ambientes pedagógicos e áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)” (TCU, 2015, p. 31). Na ação 20RL - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica - que faz parte da iniciativa do Pronatec intitulada Expansão da Rede Federal houve uma pequena parcela de transferência às ESFLs através da modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. Em 2011, não foi pago nenhum centavo para a ação 20RL na iniciativa Expansão da Rede Federal. Em 2012, dos 972.967.820,00 pagos para a ação 20RL na iniciativa Expansão da Rede Federal, R\$ 1.741.046,00 foram destinados para a modalidade de aplicação 50, o que corresponde a aproximadamente 0,18% do total. Em 2013, dos 1.016.065.191,00 pagos para a ação 20RL na iniciativa Expansão da Rede Federal, R\$ 3.248.759,00 foram destinados para a modalidade de aplicação 50, o equivalente a aproximadamente 0,32% do total. Em 2014, dos 1.294.556.034,00 pagos para a ação 20RL na iniciativa Expansão da Rede Federal, R\$ 2.635.653,00 foram destinados para a modalidade de aplicação 50, o que corresponde a aproximadamente 0,20% do total. Os dados estão disponíveis no site eletrônico do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 07 ago. 2019. Através da solicitação enviada em 27/08/2019 ao e-SIC, protocolo nº 23480019050201929, perguntamos quais instituições e quanto receberam cada uma, por ano, de 2012 a 2014 na ação 20RL – Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica – através da modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. A Chefia de Gabinete da SETEC/MEC, em resposta a solicitação, em 20/09/2019, disse o seguinte “Informações sobre eventual transferência de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos (MA 50), no período de 2012 a 2014, por meio desta ação orçamentária, não estão, portanto, consolidadas e disponíveis para consulta. Em decorrência, esse levantamento demandaria trabalho adicional, vetado pelo o art. 7º da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, e o art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012), que não prevê possibilidade de produção de bases de dados ou relatórios customizados estabelece que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não sejam destas SETEC/MEC”.

	(9)197.001.301,00	(11) 100.840.188,00	(11) 72.998.052,00	(11) 90.540.365,00	4.888.889.195,00
	(10)450.068.535,00	(12) 647.994.851,00	(12)1.452.820.862,00	(13)1.798.507.529,00	
Total anual	1.007.077.720,00(SIOP) 1.044.856.213,50(FNDE)	4.167.369.075,00(SIOP) 4.628.426.320,69(FNDE)	5.333.251.865,00(SIOP) 5.812.016.224,14(FNDE)	7.010.860.409,00(SIOP) 7.271.678.163,99(FNDE)	17.518.559.069,00(SIOP) 18.756.976.922,32(FNDE)

Fontes: Bolsa-Formação (FNDE): FNDE através das solicitações e-SIC nºs 23480005043201869 e 23480004475201852. Bolsa-Formação (SIOP), Brasil Profissionalizado, Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Rede E-Tec Brasil: <<http://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 08 ago. 2019. Elaboração e adaptação nossa.

Notas:

- (1) 20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica.
- (2) 8652 - Modernização das Redes Públicas Estadual e Municipal de Educação Profissional e Tecnológica.
- (3) 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica.
- (4) 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica.
- (5) 20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.
- (6) 20RL - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.
- (7) 6380 - Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica.
- (8) 8252 – Educação Profissional e Tecnológica a Distância – E-TEC Brasil.
- (9) 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica.
- (10) 0A30 - Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica.
- (11) 20RH - Gerenciamento das Políticas de Educação.
- (12) 20RO – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica.
- (13) 0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica.

Notamos que os dados sobre a iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, entre 2011 e 2014, diferem entre aqueles disponibilizados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) e os cedidos pelo FNDE. O SIOP citou, no valor total por iniciativa, uma cifra um pouco acima de R\$ 7,5 bilhões; já o Fundo, um pouco mais que R\$ 8,7 bilhões. A diferença entre os dois valores foi um pouco maior que R\$ 1,2 bilhões. Quando se trata sobre financiamento da educação no Brasil, e especificamente no caso da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec que versa sobre o financiamento da educação profissional, há dificuldades na explicitação desses dados, como também diferenças nos valores apresentados.

Ao associarmos os dados disponibilizados da tabela logo acima com aquela mostrada anteriormente que versa sobre o valor aplicado em Gratuidades pelo Senai e pelo Senac, notamos que dentre as cinco iniciativas do Pronatec - Acordo de Gratuidade com o Sistema S, Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Rede E-Tec - aquela que mais utilizou recursos, no período de 2011 a 2014, foi a do Acordo de Gratuidade com o Sistema S com a cifra um pouco maior que R\$ 11 bilhões. O ineditismo do nosso trabalho está em revelar que tal Acordo de Gratuidade foi o que mais utilizou fundo público, no período entre 2011 a 2014, dentre todas as iniciativas do Pronatec para somente duas entidades - Senai e Senac.

A quantia um pouco mais elevada que R\$ 11 bilhões é 85,58% vezes maior que o valor pago pelo MEC na subfunção 363 - Ensino Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos -, no período de 2003 a 2014, que foi perto dos R\$ 6 bilhões - exatamente R\$ 5.961.675.279,00⁹¹.

A iniciativa que ficou em segundo lugar na aplicação de recursos, no período de 2011 a 2014, foi a Bolsa-Formação, totalizando um pouco mais que R\$ 7,5 bilhões - de acordo com o total explicitado na tabela logo acima com os dados oferecidos pelo SIOP - e um pouco maior que R\$ 8,7 bilhões - segundo o total mostrado nessa mesma tabela com as informações disponibilizadas pelo FNDE. A terceira posição, nesse mesmo período, foi ocupada pela Rede E-Tec com quase R\$ 4,9 bilhões. A penúltima colocação ficou com a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com quase R\$ 3,8 bilhões. Em último lugar ficou a iniciativa Brasil Profissionalizado, com a cifra um pouco maior que R\$ 1,3 bilhão.

As duas iniciativas do Pronatec em que as relações público-privadas foram exacerbadas, ou seja, houve transferências anuais de recursos do Governo Federal para a iniciativa privada e os SNAs - o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação - totalizaram, no período de 2011 a 2014, a cifra de R\$ 17.792.618.971,17, quando utilizamos os dados do FNDE através das solicitações e-SIC nºs 23480005043201869 e 234800044752011852 que nos detalhou os valores por Rede de Ensino – Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), Rede Federal, Rede Estadual, Rede Municipal e Rede Privada. Tais valores pormenorizados, no período de 2011 a 2014, estão explicitados na tabela intitulada *Transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec – 2011 a 2014 (em R\$)* que consta na subseção 5.2 dessa tese. Frisamos que não conseguimos desmembrar esses dados através do SIOP.

O valor de aproximadamente R\$ 17,8 bilhões foi 178% maior do que a soma das outras três iniciativas que repassaram verbas para as instituições públicas no mesmo período - em torno de R\$ 10 bilhões. Só os valores aplicados no Acordo de Gratuidade com o Sistema S - um pouco mais que 11 bilhões - entre 2011 e 2014, foram quase três vezes superiores à Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Se esse dinheiro do Acordo fosse disponibilizado para a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica faria com que o funcionamento e a expansão dessa Rede acontecessem de uma forma mais estruturada, aumentando significativamente as matrículas no ensino médio

⁹¹ Dado disponível no sítio eletrônico do SIOP: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Vários acessos.

integrado, sendo a porta de entrada para uma formação politécnica dos nossos jovens, que tanto defendem os principais pesquisadores brasileiros da área de Trabalho e Educação, e que comungamos com essa perspectiva, em detrimento de uma formação aligeirada proposta pela grande maioria dos cursos do Pronatec. Além disso, seria mais fácil para a consecução com qualidade da meta 11 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014, p. 71).

Trazemos à baila a ideia defendida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), através da sua Diretoria Executiva, em que o Pronatec ameaça o conceito e os pressupostos da EPTNM e da EPT, sob uma das questões a seguir: contrapõe-se ao acordo de expansão de matrículas gratuitas na esfera do Sistema S, já que o Programa prevê a possibilidade dessas entidades receberem recursos públicos através da iniciativa Bolsa-Formação, a finalidade do Acordo de Gratuidade com o Sistema S não deve se efetivar,

podendo ainda as novas fontes federais sobrepor não apenas os custos com as vagas gratuitas, mas também significar acréscimo na receita líquida do Sistema S. [...], ao que tudo indica, a concessão de bolsas visa compensar as perdas financeiras com as vagas gratuitas que o sistema terá de arcar (DIRETORIA EXECUTIVA DO CNTE, 2011, p. 181).

Somos mais incisivos do que a Diretoria Executiva do CNTE, pois o Acordo de Gratuidade do Sistema S - cuja gênese é a contribuição compulsória que faz parte do fundo público (RODRIGUES, 2017) -, no período de 2011 a 2014, foi a maior expressão da parceria público-privada nas iniciativas do Pronatec, pela vultuosidade de recursos transferidos do Governo Federal para o Senai e o Senac que perfizeram um pouco mais de R\$ 11 bilhões, seguida da segunda iniciativa que mais carrou recursos públicos para a Rede Privada, os SNAs - Senac, Senai, Senar e Senat -, a Bolsa-Formação que efetuou transferências próximas a R\$ 6,8 bilhões.

É pertinente trazermos para discussão Frigotto, ao se reportar ao então Ministro da Educação, Fernando Haddad, que criou o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, em 2009, que na abertura da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica disse que “a sociedade e o governo devem colocar em sua agenda que os recursos públicos arrecadados pelo Sistema S tenham um fim e um controle claramente público” (FRIGOTTO, 2010, p. 39).

Na próxima subseção abordaremos sobre a materialização da relação público-privada no Acordo de Gratuidade com o Sistema S através das suas respectivas matrículas no Senai e no Senac.

4.1.3 Matrículas

Outro sinal das relações público-privadas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec foi o envolvimento do Senai e do Senac nas matrículas. Como as duas instituições englobam os SNAs, essa iniciativa transferiu recursos do fundo público para o setor privado.

Os dados sobre a ligação entre o público e o privado no Acordo de Gratuidade com o Sistema S podem ser conferidos a partir da tabela a seguir que contrasta o quantitativo de matrículas do Acordo de Gratuidade calculadas para o Pronatec e as matrículas totais do Pronatec, entre 2011 e 2014.

Tabela 23 - Matrículas Pronatec/Acordo de Gratuidade – 2011 a 2014

Ano	Matrículas Pronatec	Matrículas Acordo de Gratuidade
2011	775.329	494.928
2012	1.613.856	620.960
2013	2.720.701	703.458
2014	3.009.281	775.548
Total	8.119.167	2.594.894

Fonte: SIMEC - Consulta 2782, em 11/8/2015 - TCU (2015, p. 25). Adaptação e elaboração nossa.

O total de matrículas no Pronatec, no período de 2011 a 2014, foi de 8.119.167. Destas, 2.594.894 foram resultantes do Acordo de Gratuidade com o Sistema S o que representou 31,96% das matrículas do Programa. Ou seja, de cada dez matrículas realizadas no Pronatec, no período de 2011 a 2014, três foram efetivadas através do Acordo de Gratuidade. Logo abaixo especificaremos as matrículas realizadas, por entidade, através do Acordo de Gratuidade, de 2009 a 2014.

Tabela 24 - Matrículas por entidade no Acordo de Gratuidade⁹²- 2009 a 2014

Entidade/Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total por entidade
Senai	389.297	309.555	315.203	370.993	369.480	375.265	2.129.793
Senac	96.971	89.855	179.725	249.967	333.978	400.283	1.350.779
Total anual	486.268	399.410	494.928	620.960	703.458	775.548	3.480.572

Fonte: Processo SEI 23000.020287/2016-65. Adaptação nossa.

⁹² Solicitamos informações ao MEC sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, de 2009 a 2014, relativos aos dados do Senai e do Senac, através do e-SIC, em 21/06/2019, gerando o protocolo de pedido 23480013987201991. Resposta dada pela Chefia de Gabinete da Setec/MEC em 24/07/2019.

A partir dos dados disponibilizados pela tabela acima, no período de 2009 a 2014, foram matriculados 2.129.793 alunos no Acordo de Gratuidade com o Sistema S no Senai, perfazendo 61,19% do total. No Senac, foram matriculados 1.350.779, perfazendo 38,81% do total.

Quando focamos especificamente no período delimitado para nossa tese no Pronatec, de 2011 a 2014, foram matriculados 1.430.941 cursistas no Acordo de Gratuidade com o Sistema S no Senai, efetivando 55,14% do total. No Senac, foram matriculados 1.163.953, efetivando 44,86% do total.

A seguir destrincharemos as matrículas no Acordo de Gratuidade, por tipo de curso, de 2009 a 2014.

Tabela 25 - Matrículas por tipo de curso no Acordo de Gratuidade⁹³ - 2009 a 2014

Entidade/Ano	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	FIC	Técnico	FIC	Técnico	FIC	Técnico	FIC	Técnico	FIC	Técnico	FIC	Técnico
Senai	344.918	44.379	270.675	38.880	291.882	23.321	347.695	23.298	339.735	29.745	342.532	32.733
Senac	84.695	12.276	79.651	10.204	161.013	18.712	222.742	27.225	296.125	37.853	358.413	41.870
Total anual	429.613	56.655	350.326	49.084	452.895	42.033	570.437	50.523	635.860	67.598	700.945	74.603

Fonte: Processo SEI 23000.020287/2016-65. Adaptação nossa.

As matrículas desse Acordo em cursos FIC corresponderam a 2.360.137 (90,95%) matrículas do total; já as nos cursos técnicos equivaleram a 234.757 (9,05%) matrículas (TCU, 2015). De acordo com esses dados, de cada 10 matriculados nos cursos contemplados pelo Acordo de Gratuidade, 9 foram para cursos FIC. Tais cursos são mais curtos, mais aligeirados, com baixo valor tecnológico agregado, com menos investimento, menos laboratórios, que formam para ocupações com salários mais baixos.

Ramos (2015) ao citar os relatórios da Setec, em 2013, disse que o número de matrículas nos cursos de formação técnica de nível médio oferecidos pelo Acordo de Gratuidade com o Sistema S representou só 13,5% da oferta. Em 2014, a previsão foi de 12%. Consequentemente, foram para os cursos mais baratos que a gratuidade foi ampliada.

Muito boa foi análise realizada pela pesquisadora Marise Ramos sobre a formação para o “trabalho barato”, já que só esse tipo de trabalho pode absorver pessoas formadas em cursos FIC, sendo estes majoritariamente as matrículas provenientes do Acordo de Gratuidade com o Sistema S (RAMOS, 2015).

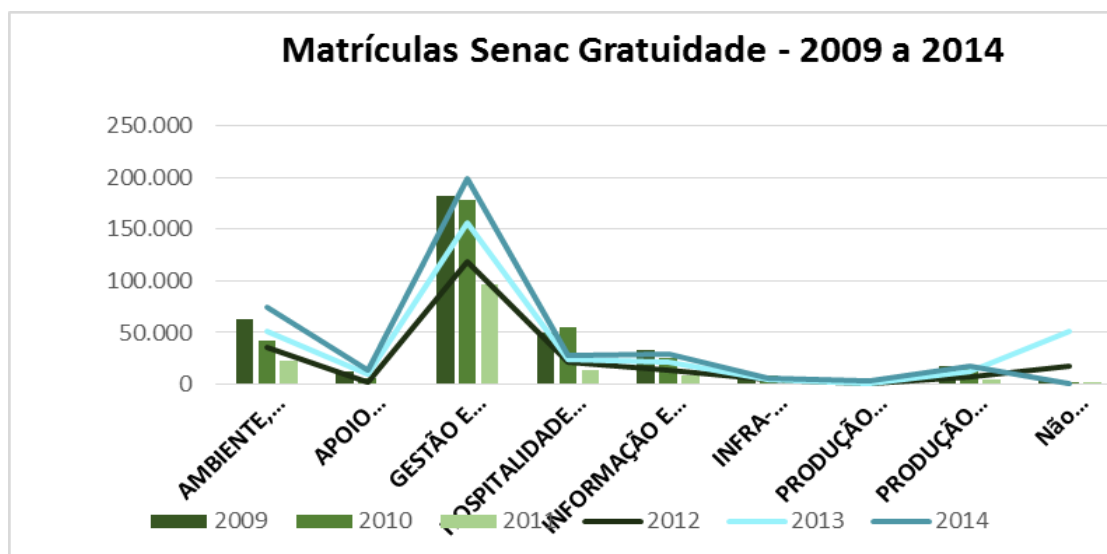
⁹³ Conferir a nota de rodapé anterior.

Em contraposição a essa formação aligeirada proveniente dos cursos FIC defendemos a formação politécnica. Saviani define politecnia da seguinte forma:

diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno. Diz respeito aos fundamentos das diferentes modalidades de trabalho. Politecnia, nesse sentido, se baseia em determinados princípios, determinados fundamentos e a **formação politécnica** deve garantir o domínio desses princípios, desses fundamentos. 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, da sua essência (1987, p. 16-17, negrito no original).

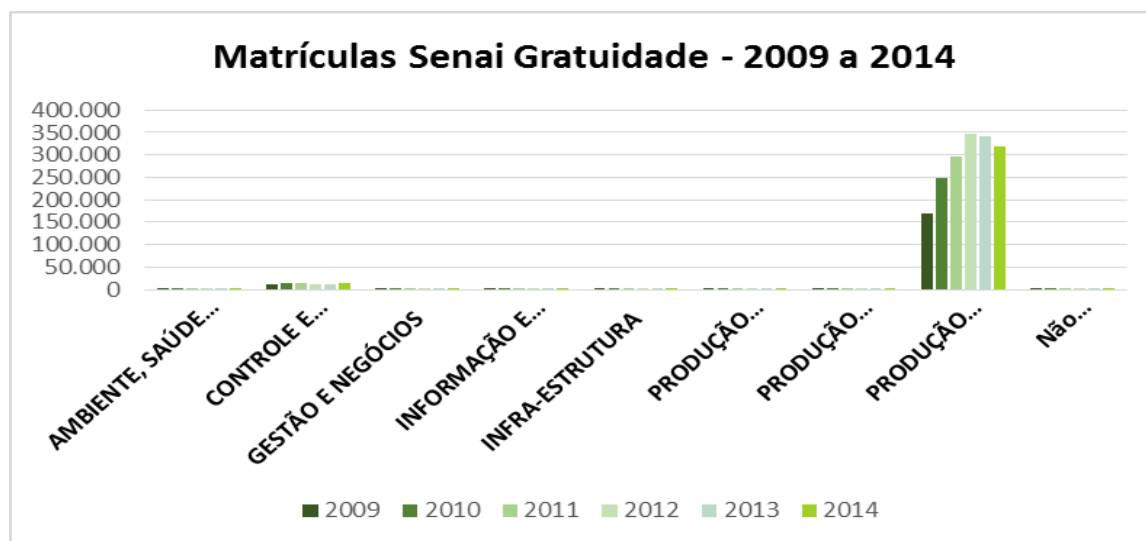
Para avaliar se existiu concentração de vagas no Acordo de Gratuidade em determinado eixo, solicitou-se ao MEC que fossem disponibilizadas as matrículas do Acordo, por eixo tecnológico. Na resposta apresentada, observou-se, no caso do Senai, grande acúmulo de matrículas no Acordo de Gratuidade nos eixos tecnológicos “Controle e Processos Industriais” e “Produção Industrial”, os quais responderam mais de 98% das matrículas no período de 2009 a 2014. No Senac, no mesmo período, o eixo “Gestão e Negócios”, respondeu por mais de 52% das matrículas do Acordo. Nos Gráficos 1 e 2 seguem, respectivamente, os dados da distribuição de matrículas do Acordo de Gratuidade no Senac e Senai, por eixo tecnológico, no período de 2009 a 2014 (TCU, 2017). A pergunta que fazemos é por que houve concentração de vagas no Acordo de Gratuidade, de 2009 a 2014, nos eixos tecnológicos “Controle e Processos Industriais” e “Produção Industrial” no Senai, e “Gestão e Negócios” no Senac? Será que foi por terem sido cursos mais baratos?

Gráfico 1 - Matrículas Senac Gratuidade, por eixo tecnológico – 2009 a 2014



Fonte: Setec/MEC (adaptado). TCU (2017, p. 38).

Gráfico 2 - Matrículas Senai Gratuidade, por eixo tecnológico – 2009 a 2014



Fonte: Setec/MEC (adaptado). TCU (2017, p. 38).

Na próxima subseção abordaremos sobre a manifestação da relação público-privada no Acordo de Gratuidade com o Sistema S pela ausência das prestações de contas do Senai e do Senac.

4.1.4 Ausência das prestações de contas

O então Ministro da Educação, Fernando Haddad, queria modificações mais acentuadas e regras mais transparentes para a gestão dos recursos. A transparência era outro aspecto inicial que não entrou no Acordo de Gratuidade, mas Haddad considerou que o dispositivo incorporado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2009, obrigando as entidades do Sistema S a prestarem contas, de forma pública, das verbas que receberem, responde a essa cobrança (LULA, 2008).

Esse mesmo artigo de Edla Lula traz falas e questionamentos emblemáticos do ex-diretor do Banco Central, Cláudio Haddad, sobre o Sistema S:

“O projeto do governo é extremamente corajoso porque está finalmente mexendo na ‘caixa-preta’ do sistema”, diz. **Ele relembra que os 2,5% de alíquota compulsória que os empresários pagam saem, em parte, dos salários dos trabalhadores e em parte da sociedade, já que este custo é repassado para o consumo.**

“O que se deveria esperar era total transparência, total prestação de contas de para aonde estes recursos estão indo, e, infelizmente, isso não acontece”, diz, sugerindo que as entidades que compõem o Sistema ‘S’ não tornam públicos os seus balanços e não fazem prestação de contas. “Qual

o impacto desses R\$ 8 bilhões? Qual é a eficácia do uso desses recursos? A quem de fato eles beneficiam? Qual é a relação com o trabalhador?”, indaga (LULA, 2008, p. 43, negritos nossos).

Nessa mesma perspectiva se questiona por que não se quer mexer na caixa, nem mais tanto preta, do Sistema S, que movimenta mais de 10 bilhões de reais anualmente, sendo que desse montante mais da metade sai do fundo público compulsório e a outra parcela é concorrida em projetos de fundo público, cobrança de mensalidades e venda de serviços às empresas? Onde está a função social desse sistema, se particularmente o Senai, mas não somente, em lugar de centros de aprendizagem se intitula como unidade de negócios? (FRIGOTTO, 2010).

No levantamento de auditoria realizado pela SecexEducação no Pronatec, segundo TCU (2015), foram apresentados os riscos concernentes ao Pronatec, com avaliação de sua equipe de auditoria, levando em conta todas as análises realizadas nas cinco iniciativas. Com o foco no Acordo de Gratuidade com o Sistema S e na pouca transparência nas prestações de contas do Sistema S, estão resumidos no quadro abaixo os riscos, impactos e mecanismos de controles levantados.

Quadro 10 - Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados às ações de qualificação profissional do Pronatec

Riscos	Consequências	Controles	Avaliação
1. Sobreposição entre o Acordo de Gratuidade e a Bolsa-Formação	Resultados oficiais do Pronatec sobredimensionados	As matrículas do Bolsa-Formação são registradas no Sistec ⁹⁴ e as do Acordo são registradas em sistemas próprios	Baixo
2. Baixa transparência nas prestações de contas das redes estaduais e do Sistema S	Mau uso do recurso público	O Sistec permite controlar a execução pelo número de matrículas	Alto

Fonte: TCU (2015). Adaptação nossa.

Na mesma perspectiva de Cláudio Haddad e da equipe de auditoria do TCU está Lucília Machado, que é pesquisadora da área da educação. Para ela, o acordo é um indiscutível avanço nas negociações entre o governo e as entidades do Sistema S, mas não engloba todas as reivindicações de diversos grupos ligados à educação, entre elas a transparência do repasse de verbas e o destino dos recursos feito pelas entidades. “Queremos saber onde os recursos são aplicados, uma vez que eles são públicos”, disse” (PEREIRA, 2008, s.p.)

⁹⁴ Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica.

No relatório de levantamento sobre a transparência das entidades do Sistema “S”, para o caso das instituições componentes desse Sistema, que é financiado essencialmente pelo fundo público, a transparência extrapola o simples desejo de informar, tornando-se um dever para com a população que financia indiretamente o funcionamento dessas instituições (TCU, 2016b).

Tal relatório de levantamento defendeu que a transparência nos gastos de recursos públicos deve ser vista como o essencial mecanismo que proporciona o controle social e do governo. Em lado oposto a essa situação, historicamente, as informações difundidas pelo Sistema “S” relacionadas à gestão dos recursos financeiros recebidos por meio das contribuições parafiscais, mesmo atendendo estritamente à legislação, não têm um nível de detalhamento suficiente para permitir o controle social e externo.

No que se refere de forma específica à transparência, esse mesmo relatório de levantamento disse que houve uma brecha legislativa a ser conhecida que foi a não inserção dos serviços sociais autônomos entre as instituições que devem cumprir à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Tal lei não é explícita, levando a vários questionamentos sobre a sua execução por tais entidades (TCU, 2016b).

Na proposta de encaminhamento do Relator, Ministro-Substituto do TCU Weder de Oliveira, recomendou-se para todas as instituições componentes do Sistema S que divulgassem nos seus respectivos sítios eletrônicos a informação explícita de quais os cursos e demais atividades são gratuitas ou cobradas, informando também, quando for o caso, que se trata de gratuidade obrigatória por força da legislação de gratuidade (TCU, 2016b).

Esse mesmo Relator determinou para todas as instituições do Sistema “S” “o encaminhamento para esta Corte de Contas, até o dia 31 de março de cada exercício, de banco de dados com as informações individualizadas das receitas e despesas das entidades, dos contratos, dos dados de remuneração de empregados, e transferências, [...]” (TCU, 2016b, p. 56).

No que se refere à prestação de contas do MEC na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec, o levantamento de auditoria realizado pela SecexEducação no Pronatec apontou que não houve prestação de contas específica àquele Ministério em relação ao Acordo. O que houve foram informações, não individualizadas, nas contas ordinárias que as entidades do Sistema S prestaram ao TCU (TCU, 2015).

Nos exames realizados pela equipe de auditoria se verificou que nas prestações de contas enviadas ao TCU e ao MEC não foram apresentadas as memórias de cálculo ligadas às despesas elegíveis para efeito de verificação dos gastos com gratuidade. Assim, não houve como apurar se todas as receitas que compuseram o Acordo de Gratuidade foram, de fato, contabilizadas

para efeito de composição da base de cálculo do acordo ou se foram incluídas despesas não elegíveis para composição dos gastos com gratuidade. Convém evidenciar que à exceção do exame das contas ordinárias apresentadas pelas entidades que compõem o Acordo de Gratuidade e do levantamento no Pronatec, que envolve somente parte do Acordo de Gratuidade, não foram realizados trabalhos no TCU sobre o tema, a despeito de o Acordo de Gratuidade ter sido implementado desde o exercício de 2009. Além disso, no âmbito dos trabalhos já realizados (contas e levantamento) ainda não foi desenvolvida nenhuma sistemática específica para fiscalização do Acordo de Gratuidade (TCU, 2015).

A Ministra-Relatora Ana Arraes, relatora do levantamento no Pronatec pelo TCU, comentou em Secom TCU (2016) que “pelo valor envolvido, pelo potencial impacto social das atividades previstas nessa iniciativa e pelas fragilidades apontadas no acompanhamento desse acordo, considero essencial que também essa ação seja priorizada entre as fiscalizações a serem realizadas no Pronatec”.

No que tange ao Acordo de Gratuidade realizado pelo Senai, nos anos de 2009 a 2014, vejamos a tabela abaixo:

Tabela 26 - Resultado da Gratuidade no Senai - total nacional - 2009 a 2014 (em R\$)

Ano	Receita Bruta de Contribuição Geral (1)/ Receita Bruta de Contribuição Compulsória (2)	Receita Líquida de Contribuição Geral (3)/ Receita Líquida de Contribuição Compulsória(4)	Recursos Destinados à Gratuidade	% da Receita Líquida da Contribuição Geral
2009	-	-	883.516.049,26 ⁹⁵	57,00%
2010 ⁹⁶	2.020.428.063,00 (1)	1.868.895.958,00 (3)	1.124.413.552,00 1.124.413.550,00 ⁹⁷	60,00%
2011 ⁹⁸	2.289.529.583,00 (1)	2.117.814.864,00 (3)	1.440.723.225,00	70,00%
2012 ⁹⁹	2.607.479.154,27 (1)	2.411.918.217,70 (3)	1.577.861.410,07	67,50%
2013 ¹⁰⁰	2.928.390.156,84 (2)	2.708.760.895,08 (4)	1.819.278.132,12	67,20%
2014 ¹⁰¹	3.167.010.467,96 (2)	2.929.484.682,86 (4)	2.001.043.806,55	68,30%

Fontes: UNIGEST/DIRET. Relatórios de Gestão do Senai-DN enviados ao TCU – exercícios de 2009 a 2014 – Senai-DN (2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015). Processo SEI nº 23000.020288/2016-18. Adaptação e elaboração nossa.

⁹⁵ Conferir a subseção 4.1.2 dessa tese que consta a tabela intitulada *Valor aplicado em Gratuidades no SENAI e no SENAC – 2009 a 2014 (em R\$)*.

⁹⁶ Conferir o anexo 1 dessa tese que destrincha os valores da Gratuidade Regimental do SENAI por DRs e Nacional – exercício 2010.

⁹⁷ Conferir a nota de rodapé anterior.

⁹⁸ Conferir o anexo 2 dessa tese que esmiúça os valores da Gratuidade Regimental do SENAI por DRs e Nacional – exercício 2011.

⁹⁹ Conferir o anexo 3 dessa tese que detalha os valores da Gratuidade Regimental do SENAI por DRs e Nacional – exercício 2012.

¹⁰⁰ Conferir o anexo 4 dessa tese que pormenoriza os valores da Gratuidade Regimental do SENAI por DRs e Nacional – exercício 2013.

¹⁰¹ Conferir o anexo 5 dessa tese que especifica os valores da Gratuidade Regimental do SENAI por DRs e Nacional – exercício 2014.

Quando comparamos os dados disponibilizados pelos Relatórios de Gestão do Senai-DN enviados ao TCU – exercícios de 2010 a 2014 (SENAI-DN, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015) com as informações disponibilizadas pela Chefia de Gabinete da Setec/MEC através do Processo SEI nº 23000.020288/2016-18¹⁰², vimos que a diferença de valores que houve na disponibilização dos recursos destinados à Gratuidade ocorreu somente no ano de 2010, onde o Relatório de Gestão do Senai-DN informou R\$ 2,00 a menos que a Setec/MEC.

O Senai, de 2009 a 2014, destinou através do Acordo de Gratuidade perto de R\$ 8,9 bilhões. Essa é uma cifra considerável, sendo 48,40% superior ao valor das transferências realizadas, de 2003 a 2014, pelo MEC, na subfunção 363 - Ensino Profissional -, na modalidade de aplicação 50 - transferências a instituições privadas sem fins lucrativos -, que chegaram perto de R\$ 6 bilhões¹⁰³¹⁰⁴.

Mesmo o Senai-DN disponibilizando nos seus Relatórios de Gestão enviados ao TCU - exercícios de 2010 a 2014 - os valores das Receitas Bruta e Líquida das Contribuições Geral e Compulsória, principalmente a RLCC que o Acordo de Gratuidade está atrelado, parece-nos inapropriado que o Departamento Nacional daquele SNA faça os cálculos dessas receitas e não uma auditoria externa séria, que poderia transmitir uma maior credibilidade em relação à veracidade dos dados, abrindo assim margem para possíveis danos ao erário público, já que a apropriação daquele fundo público não está coberto por uma prestação de contas adequada.

Aliado ao nosso posicionamento acima está o de José Marcelino de Rezende Pinto em que **“os recursos do Sistema ‘S’ são destinados às entidades empresariais patronais que os administram de forma bastante descentralizada e pouco transparente em termos de prestação de contas”** (PINTO, 2016, p. 137, negritos nossos).

Emblemática foi a asserção feita pela SecexEducação, disponibilizada no relatório de auditoria, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com

¹⁰² Conferir a subseção 4.1.2 dessa tese que consta a tabela intitulada *Valor aplicado em Gratuidades no SENAI e no SENAC – 2009 a 2014 (em R\$)*.

¹⁰³ Foram exatamente R\$ 5.961.675.279,00. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Vários acessos.

¹⁰⁴ Parece que somente a partir do Acórdão nº 1877/2010 TCU, o Senai demonstrou preocupação em disponibilizar os valores investidos através do Acordo de Gratuidade. Tal Acórdão recomenda aos Departamentos Nacionais do Senai e do Sesi que incluam, nos respectivos relatórios de gestão anuais, relatório de apuração dos recursos alocados no exercício para alcance das metas previstas no Protocolo de Compromisso firmado com o MEC, MTE e MF, explicitando a memória de cálculo por DR e o resultado consolidado em nível nacional, bem como a origem das informações relativas às receitas auferidas e às despesas realizadas, utilizadas para apuração da meta, indicando, sempre que possível, a correspondência com os dados constantes dos demonstrativos/lançamentos contábeis oficiais.

os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, sobre a alteração do real gasto com gratuidade.

Mesmo no caso do SENAI, a metodologia de apropriação das despesas não leva em consideração os custos dos cursos por eixo tecnológico ou outro critério mais diretamente relacionado ao custo real dos cursos, mas apenas por modalidades, as quais podem conter cursos de custos com grande heterogeneidade, pertencentes a eixos tecnológicos diversos. Em ambos os casos, **a concentração de matrículas em cursos de determinado eixo tecnológico, em regra, distorce o real gasto com gratuidade** (TCU, 2017, p. 37).

Conforme apresentamos no final da subseção anterior, houve uma grande quantidade acumulada de matrículas do Senai no Acordo de Gratuidade nos eixos tecnológicos “Controle e Processos Industriais” e “Produção Industrial”, com mais de 98% das matrículas no período de 2009 a 2014. O TCU asseverou que isso provoca uma alteração com o que se gasta realmente com gratuidade. Consequentemente, isso acarreta uma burla na prestação de contas.

No Senai, é disponibilizada uma ferramenta denominada Simulador Nacional da Gratuidade, que é usado por todos os DRs para efeito de planejamento e, quando da execução, para registro das despesas (TCU, 2017).

No documento intitulado “Metodologia de Apuração da Gratuidade Regimental – SENAI”¹⁰⁵ as vagas da gratuidade regimental são oferecidas no Senai nas modalidades de FIC e em Cursos Técnicos de Nível Médio.

Aquele mesmo documento do Senai afirma que os cursos FIC estão distribuídos em: a) Qualificação Profissional – cursos com carga horária mínima de 160 horas; b) Aprendizagem Industrial: cursos com carga horária mínima de 400 horas, destinados a jovens de 14 a 24 anos de idade, nos termos da legislação vigente da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, art. 428); c) Aperfeiçoamento/Especialização Profissional: não estão sujeitos à carga horária mínima, tendo como requisito para entrada comprovação de Formação Inicial ou avaliação ou reconhecimento de competência para aproveitamento em prosseguimento de estudos.

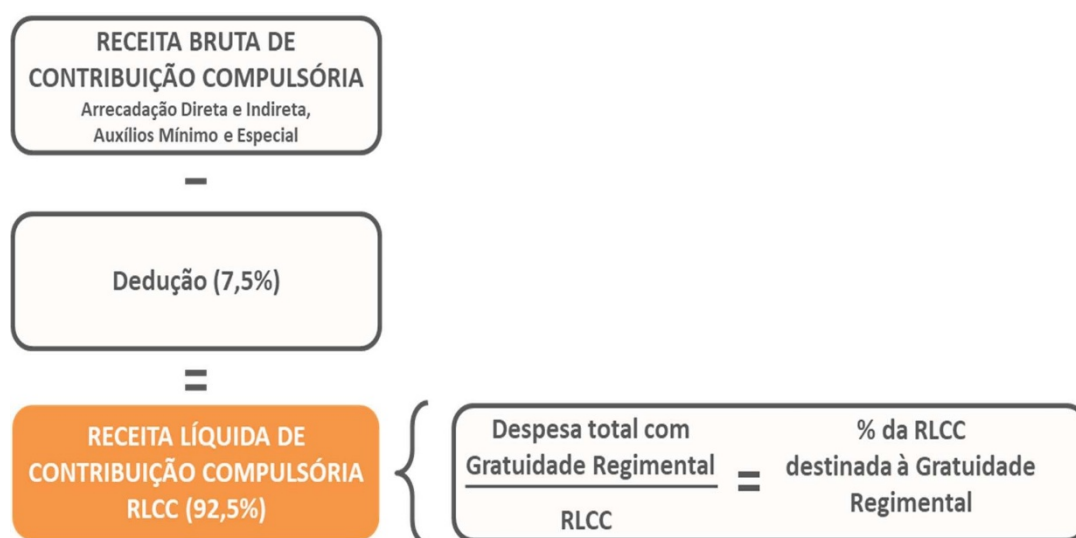
Os Cursos Técnicos de Nível Médio possuem carga horária mínima de 800 horas e estão alinhados com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos do MEC. Já os programas de Iniciação Profissional e cursos superiores não integram o Acordo de Gratuidade pactuado entre o Senai e o Governo Federal.

¹⁰⁵ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/gratuidade>>. Vários acessos.

No que se refere à Metodologia de Apuração da Gratuidade Regimental do Senai, vimos na subseção 4.1.1 *Legislação* que o Regimento do Senai exara no § 1º do art. 68 que a RLCC corresponde a 92,5% da Receita Bruta de Contribuição Compulsória Geral.

A figura a seguir ilustra a apuração do percentual da RLCC destinado à Gratuidade Regimental do Senai.

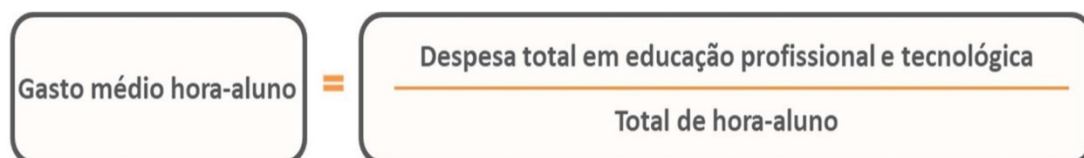
Figura 1 - Apuração do percentual da RLCC destinado à Gratuidade Regimental do Senai



Fonte: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/gratuidade>>. Vários acessos.

O montante de recursos destinado à gratuidade regimental é conferido baseado no gasto médio da hora-aluno, o qual engloba as despesas de custeio, investimento e gestão, comprometidas com a consecução dos programas FIC e de Formação Técnica de Nível Médio, conforme figura abaixo:

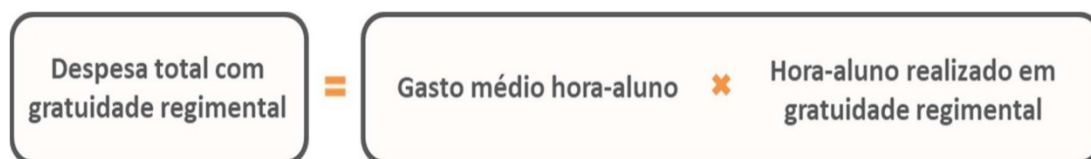
Figura 2 - Gasto médio hora-aluno Senai



Fonte: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/gratuidade>>. Vários acessos.

A partir do Gasto Médio Hora-Aluno (HA) nas modalidades onde são realizadas as matrículas para a gratuidade regimental, apura-se a despesa total com a gratuidade, conforme previsto no Decreto nº 6.635/2008 e no Regimento do Senai.

Figura 3 - Despesa total com gratuidade regimental Senai



Fonte: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/gratuidade>>. Vários acessos.

TCU (2017) exemplificou, com os dados da tabela abaixo, extraídos do Relatório de Acompanhamento da Gratuidade do Senai-DN 2014, a distribuição das horas-aula de curso ministradas para cada aluno, que foi o critério utilizado para rateio das despesas indiretas com gratuidade. Essas horas-aula foram obtidas pelo somatório do produto do número de alunos em cada curso pela carga horária do respectivo curso. Os números apresentados foram referentes à consolidação dos dados dos 27 DRs do Senai em 2014.

Tabela 27 - Despesa total com Gratuidade

Modalidade/Cursos	Hora-aula/aluno Gratuitos	Despesa Total da Gratuidade (R\$)
	(A)	(G)
Educação para o Trabalho		
Iniciação Profissional		
Formação Inicial	112.567.014	1.519.246.249
Aprendizagem Básica	88.212.788	1.192.650.352
Qualificação Profissional	24.354.226	326.595.897
Educação Técnica de Nível Médio	29.811.538	455.074.792
Aprendizagem Industrial Técnica	5.356.517	38.857.810
Habilitação Técnica	24.455.021	416.216.982
Educação Superior		
Graduação e Pós-Graduação		
Formação Continuada	2.406.336	26.722.765
Aperfeiçoamento	2.232.006	24.701.042
Especialização Profissional	174.330	2.021.723
Total	144.784.888	2.001.043.807

Fonte: Relatório de acompanhamento dos recursos de gratuidade do Senai, exercício de 2014.

Adaptado pela Equipe – TCU (2017, p. 34).

No exercício de 2014, a RLCC do Senai foi de R\$ 2.929.484.682,86. Para comprovação do percentual de gasto com gratuidade, basta dividir o gasto com gratuidade (R\$ 2.001.043.807,00) pela RLCC, que no caso resulta em 68,3%. Assim, de acordo com os dados

apresentados, o Senai, no exercício de 2014, cumpriu sua meta de gasto com gratuidade, tendo em vista ter aplicado mais de dois terços (66,6%) de sua RLCC em ações de gratuidade (TCU, 2017). Resta-nos saber se os dados disponibilizados pelo Senai referentes à despesa total com gratuidade são fidedignos. Cadê uma auditoria externa séria que pudesse dar credibilidade à gratuidade do Senai?

Diferente do Senai-DN, que disponibilizou nos seus Relatórios de Gestão enviados ao TCU, dos exercícios de 2010 a 2014, mesmo sendo passíveis de contestação, os recursos das Receitas Bruta e Líquida de Contribuições Geral e Compulsória, os destinados à gratuidade, bem como a percentagem da RLCC, DRs e DN¹⁰⁶, os Relatórios de Gestão do Senac-DN enviados ao TCU, dos exercícios de 2009 a 2014, somente disponibilizaram a percentagem da RLCC alcançada no âmbito nacional e nos seus indicadores econômico-financeiros, explicitaram a receita de contribuição para o Senac, dos exercícios de 2009 a 2014. O Senac-DN, da mesma forma que o Senai-DN, também não contratou auditoria externa para verificação da RLCC que o Acordo de Gratuidade está vinculado.

Na tabela abaixo veremos a subestimação da sua contribuição compulsória através da receita de contribuição para o Senac, no período de 2009 a 2014, quando comparamos com a tabela intitulada *Valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac – 2009 a 2014 (em R\$)* que consta na subseção 4.1.2 dessa tese onde mostra os valores aplicados em gratuidade pelo Senac.

Tabela 28 - Tipo de receita recebido pelo Senac-DN - 2009 a 2014 (em R\$)

Tipo de Receita	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total por tipo de Receita
Contribuição para o Senac	242.552.945,16	284.479.546,52	335.075.356,92	383.618.193,19	262.636.976,05	302.694.951,87	1.811.057.969,71
Operacional/Serviços	5.798.537,89	7.767.854,17	10.377.399,13	13.474.235,89	18.925.180,82	21.828.560,92	78.171.768,82
Patrimonial	-	-	-	-	49.058.515,62	80.609.020,92	129.667.536,54
Outras receitas	-	-	-	-	718.792,62	513.196,39	1.231.989,01
Total anual	248.351.483,05	292.247.400,69	345.452.756,05	397.092.429,08	331.339.465,11	405.645.730,10	2.020.129.264,08

Fonte: Elaboração e adaptação nossa a partir dos dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão dos Exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 enviados ao TCU (SENAC-DN, 2010, 2011, 2012, 2103, 2014 e 2015).

A Receita Operacional/Serviços diz respeito à comercialização de material instrucional e a receita do Programa Gastronomia Senac (SENAC-DN, 2010, 2011, 2012, 2103, 2014 e 2015).

A Receita Patrimonial corresponde ao rendimento das aplicações financeiras e está sujeita à flexibilidade do mercado e, principalmente, às alterações da taxa Selic que orienta o rendimento dos papéis vinculados a títulos públicos (SENAC-DN, 2014 e 2015).

Os dados da tabela logo acima mostram a preponderância da contribuição compulsória para as receitas do Senac. No período de 2009 a 2014, a contribuição para o Senac equivaleu a

¹⁰⁶ Conferir os anexos 1, 2, 3, 4 e 5 contidos no final dessa tese.

89,65% das receitas; ou seja, nesse mesmo período, de cada R\$ 10,00 de receita arrecadada pelo Senac, R\$ 8,96 foram provenientes da contribuição compulsória. Por isso, todas as entidades que fazem parte do Sistema S ficam com pavor de perder tal contribuição, além de também terem medo de fazer uma prestação de contas correta, pois pode despertar interesses diversos dos vários segmentos sociais para disputa dessa contribuição compulsória, que nada mais é também que a disputa do fundo público.

Em consonância com o nosso pensamento está o de Gaudêncio Frigotto. Esse pesquisador traz um questionamento muito pertinente sobre deixar intacta a contribuição compulsória, que é o fundo público que nutre o Sistema S: “Por que um *lobby* no Congresso Nacional, certamente pouco democrático e patriótico, para apresentar como intocável o dinheiro público que alimenta o Sistema S [...]” (FRIGOTTO, 2010, p. 26).

Ainda dialogando com os dados mostrados nas tabelas dessa tese intituladas *Valor aplicado em Gratuitades no Senai e no Senac – 2009 a 2014 (em R\$)* e *Tipo de receita recebido pelo Senac-DN – 2009 a 2014 (em R\$)*, que constam, respectivamente, nas subseções 4.1.2 e 4.1.4, soam estranhos os valores disponibilizados nessa última tabela. De 2009 a 2014, o Senac aplicou em gratuidade R\$ 4.955.779.498,67. Nesse mesmo período, a contribuição para o Senac foi no valor de R\$ 1.811.057.969,71. Sabendo que a gratuidade é uma parcela da contribuição, como o Senac explica que os valores recebidos da sua contribuição compulsória nesses anos foram inferiores aos valores do seu Acordo de Gratuidade?

Sobre os dados relativos ao Acordo de Gratuidade do Senac-DN, de acordo com os Relatórios de Gestão do Senac-DN enviados ao TCU - exercícios 2009, 2010, 2011 e 2012 - os dados são mais obscuros ainda, pois o Programa de Trabalho intitulado *Empregabilidade* versa sobre investimentos para a promoção de ações estratégicas que procuram a melhoria da qualidade da formação profissional oferecida na efetivação do *Programa Senac de Gratuidade* e na instituição do *Programa Senac Gastronomia* (SENAC-DN, 2010, 2011, 2012 e 2013). Não há um detalhamento sobre os recursos destinados ao Acordo de Gratuidade, ficando mais fluído o formato de escamotear esse dado para utilizá-lo da forma que o Senac-DN achou mais adequado – modificando sua real utilidade, podendo até ter sido passível de corrupção.

Tabela 29 - Programa de trabalho do Senac-DN que o Acordo de Gratuidade está inserido – 2009 a 2012 (em R\$)

Subfunção/Ano	2009	2010	2011	2012
Empregabilidade	20.187.618,34	25.509.298,46	36.776.459,71	40.272.198,21

Fonte: Relatórios de Gestão do Senac-DN enviados ao TCU – exercícios de 2009 a 2012 – Senac-DN (2010, 2011, 2012 e 2013). Adaptação e elaboração nossa.

Os dados da tabela acima estão em desacordo com as informações solicitadas ao MEC sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, de 2009 a 2014, relativos às informações do Senai e do Senac. Segundo resposta da Chefia de Gabinete da Setec/MEC, sobre os dados referentes ao Acordo de Gratuidade, de 2009 a 2014, constam no MEC, no âmbito dos processos que integram o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nº 23000.020288/2016-18 e nº 23000.020287/2016-65¹⁰⁷, explicitados através da tabela intitulada *Valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac – 2009 a 2014 (em R\$)* que consta na subseção 4.1.2 dessa tese.

Ainda sobre tais informações, a Chefia de Gabinete da Setec/MEC respondeu sobre o cumprimento das metas de destinação de verbas em gratuidade conforme registro a seguir:

Conforme consta nos referidos processos [nº 23000.020288/2016-18 e nº 23000.020287/2016-65], para atestar o cumprimento das metas de alocação de recursos em gratuidade, foi desenvolvida uma metodologia específica pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV), em parceria com esta Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, que descreve um formato para coleta das informações contábeis, referentes a receitas e gastos, e um método para mensuração do comprometimento em gratuidade das entidades no âmbito do Acordo¹⁰⁸.

A partir dessa apreciação realizada pelo TCU surgem-nos os seguintes questionamentos: por que o Acordo de Gratuidade com o Sistema S não foi estabelecido desde a vigência de seus regulamentos e regimentos - que datam dos anos de 1960 para o Senai e o Senac especificamente? Tal Acordo de Gratuidade vem cumprindo com os seus objetivos, bem como com a função social e a democratização do Sistema S?

Para nos ajudar a responder essas perguntas trazemos um excerto bem esclarecedor de Frigotto, que trata sobre o Sistema S e a obrigação do Estado:

[...], pela especificidade do Sistema S, que tem contribuição de fundo público compulsório, o Estado tem a obrigação de discutir uma tendência crescente (com ênfase diversa institucionalmente) de se transformar em empresas de serviços com múltiplas “unidades de negócios”. Trata-se de retomar os debates dos anos de 1980 onde se discutia, interna e externamente, a função social desse sistema [...] e de democratizar efetivamente o Sistema S (FRIGOTTO, 2010, p. 39).

¹⁰⁷ Solicitamos informações ao MEC sobre o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, de 2009 a 2014, relativos aos dados do Senai e do Senac, através do e-SIC, em 21/06/2019, gerando o protocolo de pedido 23480013987201991. Resposta dada pela Chefia de Gabinete da Setec/MEC, em 24/07/2019.

¹⁰⁸ Conferir nota de rodapé anterior.

De acordo com o relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, na metodologia utilizada pelo Senac não houve a descrição por modalidade e tipo de curso. Primeiro, houve o detalhamento das despesas correntes e de capital por unidade da federação, chegando-se à consolidação dos gastos totais do Senac. Após, o montante das despesas foi dividido pela carga horária efetiva total (CHE), a fim de se obter o custo médio aluno/hora-aula (CMAHA) (TCU, 2017).

A SecexEducação continua, nesse mesmo relatório de auditoria, que para se calcular a despesa total da gratuidade multiplica-se o custo CMAHA pela carga horária efetiva destinada à gratuidade. É um cálculo proporcional simples, onde, em tese, todos os cursos possuem o mesmo CMAHA. O anexo 6 dessa tese disponibiliza a despesa total com Gratuidade no Senac, no exercício de 2014 (em R\$).

A pergunta que fazemos ao Senac-DN é a seguinte: por que não foram disponibilizados, nos seus respectivos Relatórios de Gestão enviados ao TCU, dos exercícios de 2009 a 2014, a despesa total com Gratuidade?

O custo da Gratuidade do Senac-DN, do exercício de 2014, segundo a tabela que consta no anexo 6 foi de R\$ 1.614.625.712. Quando comparamos com o valor disponibilizado na tabela intitulada *Valor aplicado em Gratuidades no Senai e no Senac – 2009 a 2014 (em R\$)* para o mesmo ano, fruto da disponibilização da Chefia de Gabinete da Setec/MEC através do processo SEI nº23000.020288/2016-18, que foi de R\$ 1.614.631.062, percebemos que há uma diferença de R\$ 5.350,00. Por que o Senac-DN se apropriou desse dinheiro que faz parte do fundo público? O que foi feito com esse dinheiro?

No que diz respeito às diferenças entre as metodologias de apropriação das despesas usadas pelo Senai e Senac nos exercícios de 2009 a 2014, no caso do Senac, as despesas diretas e indiretas ligadas aos cursos superiores (que é uma modalidade no caso do Senai) integram o cálculo do CMAHA, o que não acontece na metodologia adotada pelo Senai, tendo em vista que o Senac não utiliza a subdivisão de modalidades para aferição de seus custos (TCU, 2017).

Com relação aos gastos com gratuidade relativos aos anos de 2009 a 2014, Senai e Senac prestaram contas ao MEC usando as metodologias relatadas acima. Vale realçar que essa metodologia desenvolvida pela FGV, que engloba as metodologias utilizadas por Senac e Senai, foi validada pela Setec/MEC através da Nota Técnica 19/2016/CGRI/DIR/SETEC/SETEC, de 13 de maio de 2016. Assim, as entidades aplicaram a metodologia de 2009 a 2014

retroativamente, antes de sua validação, sem levar em conta a distribuição de vagas nos cursos/eixos tecnológicos (TCU, 2017).

Nesse mesmo relatório de auditoria, a SecexEducação referindo-se ao Senac, a essencial consequência de não existir apropriação de despesas por modalidade foi a inclusão das despesas da Educação Superior, que não apresentam relação com a gratuidade, compor a base de cálculo das despesas para rateio, segundo metodologia definida.

Assim, no Senac, além da necessidade de apropriação das despesas diretas por eixo tecnológico, é fundamental que as despesas indiretas com Educação Superior sejam separadas daquelas que foram objeto de rateio para verificação dos gastos com gratuidade, tendo em vista que o Protocolo de Compromisso Senac/Sesc prevê, em seu item 1.2, que as ações que fazem parte da gratuidade referem-se a vagas gratuitas em cursos de “Formação Inicial e Continuada” e “Educação Técnica de Nível Médio”, os quais não guardam correspondência com os cursos da Educação Superior (TCU, 2017).

Por fim, trazemos a análise e a conclusão a que chegou a equipe de auditoria sobre a certeza se a meta de gasto de gratuidade pelo Senac e Senai foi atingida:

197. Conforme apresentado na explicação da metodologia de acompanhamento do Acordo de Gratuidade, os gastos nos diversos cursos nos quais são disponibilizadas vagas gratuitas, independentemente de seus custos individuais ou por eixo tecnológico, compõem o custo médio AHA da gratuidade, a ser considerada no cálculo dos gastos para efeito de cumprimento da meta prevista para o acordo, tanto para o Senai quanto para o Senac.
198. **Nesse modelo, quando há concentração de AHA em cursos de determinados eixos tecnológicos, as metodologias utilizadas não são suficientes para representar os reais gastos com gratuidade**, exceto na hipótese de essas concentrações serem em cursos pertencentes a eixos tecnológicos cujos custos representem a média de custo AHA dos demais eixos onde são disponibilizadas vagas gratuitas. [...]
201. Como apresentado na explicação da metodologia, quando somamos as despesas diretas de cada modalidade, proporcionalmente às AHA ministradas, com as despesas indiretas, rateadas pelo critério horas-aula/aluno, temos as despesas totais da modalidade. Na hipótese de concentração de AHA, mencionada acima, como as despesas diretas estão superestimadas, o gasto total da modalidade também estará superestimado e, por conseguinte, o custo médio AHA da modalidade, o qual, multiplicado pela quantidade de alunos-hora aplicadas em gratuidade, resultará no gasto com gratuidade da modalidade, estando este, de igual modo, superestimado.
202. Somando-se os gastos com gratuidade nas modalidades existentes, teremos o gasto total com gratuidade, composto por gastos superestimados de cada modalidade, resultando no gasto com gratuidade superior ao gasto real. Assim, **não se pode afirmar com segurança se a**

meta de gasto com gratuidade foi alcançada (TCU, 2017, p. 36, negritos nossos).

Se não se pode afirmar com convicção se as metas de gastos de gratuidade do Senac e do Senai não foram conquistadas, e como essas entidades lidam com o fundo público, os órgãos controladores federais das políticas públicas nacionais devem ser incisivos com esses SNAs para auditarem a iniciativa Acordo de Gratuidade do Sistema S do Pronatec e tomarem as medidas cabíveis.

Na próxima subseção abordaremos sobre a materialização das relações público-privadas no Acordo de Gratuidade com o Sistema S através dos seus indicadores e metas.

4.1.5 Indicadores e metas

Antes de discutirmos sobre os indicadores e metas na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec, comentaremos de forma breve sobre o documento publicado no governo Dilma intitulado *Indicadores – orientações básicas aplicadas à gestão pública* (BRASIL, 2012).

A *Apresentação* desse documento dispõe que a prática de gestão do PPA redundará na adoção de mecanismos que estimulem a cooperação federativa, de modo particular o intercâmbio e a disseminação de informações, e a participação da sociedade civil.

O monitoramento é concebido como atividade contínua do Estado, capaz de elaborar: a) conhecimentos aprofundados e densos das realidades, enfatizando as dimensões estratégicas e críticas da implantação e gestão cotidianas das políticas públicas, e; b) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo (BRASIL, 2012).

Tal documento afirma que o conhecimento da realidade brasileira e do contexto de implantação de cada política pública, seus desafios e seu conteúdo, proporcionarão as melhores condições para a criação e aplicação de mecanismos gerenciais mais adequados a uma gestão pública com orientação para o fazer.

Na introdução do documento em tela, a medição sistemática de aspectos da realidade que se deseja modificar é essencial para uma gestão adequada, e os indicadores são uma ferramenta que pode colaborar para a realização de avaliação e monitoramento eficazes. Os indicadores tornam-se importantes como “base instrumental para os processos de diagnóstico,

elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de Políticas Públicas” (BRASIL, 2012, p. 15).

Em suma, os indicadores são “informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (BRASIL, 2012, p. 17).

Esse mesmo documento informa que no PPA os indicadores formam um dos atributos dos Programas Temáticos, ressaltando que muitas das metas apresentadas no Plano mostram-se na forma de indicadores.

No documento em tela ao se reportar ao Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, os indicadores têm como escopo mensurar o desempenho do programa, permitindo, conforme o caso, medir a eficácia, a efetividade e a eficiência alcançada com a execução do programa (BRASIL, 2012).

O Pronatec seguiu a mesma direção das ações/políticas públicas dos governos Lula (2003-2006/2007-2010) e Dilma (2011-2014) que se referiram aos indicadores e metas para as suas respectivas avaliações, fruto da reforma do Estado brasileiro. Dentre os envolvidos na instituição do Pronatec estão: a Setec/MEC com a função de planejar, avaliar, desenvolver, normatizar e coordenar a execução e prestação de contas relacionadas ao Programa; e, o FNDE/MEC com o papel de repassar recursos e proceder à análise financeira das prestações de contas (TCU, 2015).

De acordo com o Relatório de Gestão da Setec - exercício 2012 -, as ações e os programas desenvolvidos por essa Secretaria no ano de 2012 estão relacionados ao PPA 2012-2015, na esfera do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica. Além disso, os resultados demandados pela sociedade brasileira no campo da educação profissional e tecnológica, orientadores das ações da Setec, constam no PNE 2011-2020¹⁰⁹, metas 10 e 11¹¹⁰ (BRASIL. MEC. SETEC, 2013).

A estrutura de governança da Setec foi tratada no seu Relatório de Gestão - exercício 2013. Para fundamentar as decisões de gestão e aumentar a efetividade das ações da Secretaria,

¹⁰⁹ O PNE atual está vigente para o período 2014-2024, de acordo com a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

¹¹⁰ No PNE 2014-2024 as metas 10 e 11 são as seguintes:

“**Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” (BRASIL, 2014, p. 69, negrito no original).

“**Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014, p. 71, negrito no original).

desde 2012 foram criadas algumas instâncias consultivas de apoio à gestão. Tais instâncias têm como papel cooperar com o monitoramento e a supervisão das políticas que estão sob a gestão da Setec, em articulação com as instituições da Rede Federal e com os demais parceiros do Pronatec (BRASIL. MEC. SETEC, 2014)

São elas: o Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da Rede Federal (CPPG), criado pela Portaria Setec nº 24/2012, com o objetivo de subsidiar e apoiar a execução das políticas relacionadas ao desenvolvimento institucional da Rede Federal; o Comitê Permanente de Gestão e Controle Interno (CPG) estabelecido pela Portaria Setec nº 18, de 26 de maio de 2012, com pretensão de elaborar e implementar procedimentos e rotinas de acompanhamento e avaliação dos programas e ações sob a responsabilidade da Secretaria; o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pelo art. 17 da Lei nº 12.513/2011, com o objetivo de acompanhar e avaliar a execução anual das ações que integram o Pronatec, em conjunto com os demais ministérios signatários da Lei que instituiu o Programa; o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, instaurado pela Portaria MEC nº 471/2013, para contribuir com a atuação do Conselho Deliberativo e promover a articulação, em cada unidade da Federação, de órgãos públicos e instituições privadas envolvidos na implementação de ações de educação profissional e tecnológica; e o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica (Conpep), instituído pela Portaria Setec nº 45/2013, possui caráter consultivo e tem como meta subsidiar o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas, programas e ações de educação profissional e tecnológica, no âmbito da Setec.

Segundo os Relatórios de Gestão da Setec - exercícios 2012 e 2013 -, dos nove objetivos estratégicos dessa Secretaria (BRASIL. MEC. SETEC, 2013, 2014), cinco versaram sobre iniciativas do Pronatec, com seus respectivos indicadores e metas. Desses cinco objetivos estratégicos que se reportam às iniciativas do Programa, as interfaces entre o público e o privado ocorreram significativamente em duas iniciativas - a Bolsa-Formação e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S - as quais estão destacadas em três objetivos estratégicos: um dos objetivos estratégicos que versou sobre o Pronatec foi **“Expandir a oferta de vagas em cursos de EPT, para ampliar oportunidades de inclusão social e produtiva a estudantes e trabalhadores”** (BRASIL. MEC. SETEC, 2013, p. 32; BRASIL. MEC. SETEC, 2014, p. 22; negritos no original). Seguem abaixo os respectivos indicadores e metas desse objetivo estratégico:

Tabela 30 - Indicadores e metas nas vagas ofertadas em cursos técnicos e FIC pelo Pronatec - 2013 e 2014

Indicador	Meta 2013	Meta 2014	Meta Total
Vagas ofertadas em cursos técnicos pelo Pronatec			
Bolsa-Formação Estudante	151.313	151.313	302.626
Brasil Profissionalizado	172.321	233.781	406.102
E-Tec Brasil	200.000	250.000	450.000
Acordo de Gratuidade com o Sistema S	110.545	161.389	271.934
Rede Federal de EPCT	90.360	101.160	191.520
Total	724.539	897.643	1.622.182
Vagas ofertadas em cursos FIC pelo Pronatec			
Bolsa-Formação Trabalhador	743.717	1.013.027	1.756.744
Acordo de Gratuidade do Sistema S	821.965	1.194.266	2.016.231
Total	1.565.682	2.207.293	3.772.975
TOTAL	2.290.221	3.104.936	5.935.157

Fonte: Relatório de Gestão da Setec – exercício 2012 (BRASIL. MEC. SETEC, 2013, p. 33).

Da meta total prevista para as vagas ofertadas em cursos pelo Pronatec nos anos de 2013 e 2014 - 5.935.157 -, 3.772.975 vagas, equivalente a 63,57% da meta total, foram prognosticadas para os cursos FIC - cursos de curta duração e destinados ao trabalho simples. Esse dado atestou como uma das manifestações das relações público-privadas aconteceu, que foi através das vagas/matrículas disponibilizadas. Nas vagas desses cursos FIC, o indicador da Bolsa-Formação Trabalhador aliado ao Acordo de Gratuidade com o Sistema S também ratificou a forte incidência das relações público-privadas na implementação desse Programa, já que, no primeiro indicador, o FNDE repassou financeiramente, sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios, identificados com os nomes de dois dos três “Programas FNDE”, que foram as modalidades do Pronatec que envolveram repasses para os SNAs - Programa FNDE EF PRONATEC TD - e para mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de instituições privadas de ensino superior – Programa FNDE CJ PRONATEC MANTENEDORAS¹¹¹.

Já para a previsão das vagas ofertadas em cursos técnicos pelo Pronatec, da meta total para os anos de 2013 e 2014 - 5.935.157 - 1.622.182 vagas, equivalente a 36,43% da meta total, foram estimados para os cursos técnicos. Destes, as relações público-privadas são explícitas nos indicadores Bolsa-Formação Estudante e o Acordo de Gratuidade do Sistema S. Tais

¹¹¹ Dados solicitados ao MEC através do e-SIC, em 28/02/2018, gerando o protocolo de pedido nº 23480004475201852. Tais informações foram disponibilizadas em resposta ao protocolo supracitado em 06/05/2018, através da Coordenação Geral de Bolsas e Auxílios do FNDE.

indicadores perfizeram como meta para os anos de 2013 e 2014 um total de 574.560 vagas, equivalente a 35,42% das vagas estimadas para os cursos técnicos. Fica claro com essas metas o privilégio dado aos cursos FIC em detrimento dos cursos técnicos.

Nossa perspectiva apontada acima anda em consonância com as ideias defendidas pela pesquisadora Marise Ramos conforme veremos a seguir:

Em 2012, este programa [o Pronatec] teria abrangido 2,5 milhões de matrículas e até 2014 previa-se a oferta de 8 milhões de vagas em todo o País. Relatório de gestão da Setec de 2013 (BRASIL. MEC.SETEC, 2013) demonstra que entre 2011 e 2013 foram ofertadas o total de 2.854.208 vagas pelo Pronatec, sendo 766.580 para cursos técnicos e 2.087.628 para cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC (incluindo todos os subprogramas do Pronatec: Bolsa Formação, Brasil Profissionalizado, e-Tec, Acordo Sistema S e Rede Federal de EPTC, no caso dos cursos técnicos; e Bolsa Formação e Acordo Sistema S para os FIC). Para 2014 era previsto um total de 3.104.936 vagas, sendo 897.643 para os cursos técnicos e 2.207.293 para os cursos FIC.

Os dados indicavam que o Programa, em 2014, se aproximaria de 40% da meta prevista, na proporção de 29% de vagas para cursos técnicos e 71% para cursos FIC. **Fica claro que o Pronatec prioriza a expansão da formação inicial e continuada de trabalhadores e não da formação técnica de nível médio** (RAMOS, 2015, p. 104, negrito nosso).

O segundo objetivo estratégico sobre o Pronatec versou sobre a iniciativa denominada Acordo de Gratuidade com o Sistema S, que segundo os Relatórios de Gestão da Setec - exercícios 2012 e 2013 - dizem respeito à ampliação da gratuidade no oferecimento dos cursos, como podemos conferir a seguir: **“Garantir a progressiva expansão da gratuidade na oferta de cursos, programas e ações educacionais pelo Sistema S, para atender a públicos de baixa renda e trabalhadores”** (BRASIL. MEC. SETEC, 2013, p. 33; BRASIL. MEC. SETEC, 2014, p. 29; negritos nos originais). Os respectivos indicadores e metas desse objetivo estratégico foram os seguintes:

Tabela 31 - Indicadores e metas para as receitas líquidas das contribuições compulsórias do Senai e do Senac - 2013 e 2014

Indicador	Meta 2013	Meta 2014
Receita líquida da contribuição compulsória do Senai	62%	66,66%
Receita líquida da contribuição compulsória do Senac	55%	66,67%

Fonte: Relatórios de Gestão da Setec – exercícios 2012 e 2013 (BRASIL. MEC. SETEC, 2013, p. 33; BRASIL. MEC. SETEC, 2014, p. 29).

Até 2015 a Setec/MEC não fez análises sobre o cumprimento do Acordo de Gratuidade pelos SNAs – Senac e Senai (TCU, 2017). Ou seja, tal Secretaria não cumpriu com sua

obrigação de informar ao MEC se o Senai e o Senac estavam cumprindo com a percentagem estipulada de cursos gratuitos através do Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

Enquanto um dos indicadores de desempenho dos Relatórios de Gestão enviados ao TCU, a eficiência indica para o Senac

o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos (SENAC-DN, 2014, p. 39; SENAC-DN, 2015, p. 36).

E um dos indicadores de desempenho do Senac-DN ligados à eficiência é o Percentual de Aplicação da Receita Compulsória Líquida no Programa Senac de Gratuidade (SENAC, 2014 e 2015).

Nos Relatórios de Gestão enviados ao TCU pelo Senai-DN (2011, 2012 e 2013), um dos seus indicadores institucionais foi o percentual de receita líquida da contribuição geral destinado à gratuidade e para a adequação à CGU/TCU foram utilizados os termos eficiência e eficácia, conforme o quadro a seguir:

Quadro 11 - Indicadores Institucionais Senai

Ano	Nome do Indicador	Fórmula de Cálculo	Unidade de Medida	Fonte do Indicador	Adequação à CGU/TCU
2010	Percentual de Receita Líquida de Contribuição Geral Destinada à Gratuidade (Sistema Senai)	$\left(\frac{\text{((Gasto médio aluno-hora no período x Total de aluno-hora gratuito no período/ (Receita de Contribuição Geral – transferências regimentais – despesas com Receita Federal para a arrecadação direta))}}{\text{Receita Líquida de Contribuição Geral}} \right) \times 100$	%	Simulador Realizado UNIGEF – Senai-DN/SCOP/Zeus	Eficiência
2011	Percentual de receita líquida da contribuição geral destinado à gratuidade	$\left(\frac{\text{(Valor total de recursos destinados a gratuidade “PMP”/Total da receita líquida da contribuição geral)}}{\text{Receita Líquida de Contribuição Geral}} \right) \times 100$	%	Sistema Zeus	Eficácia

2012	Percentual de receita líquida da contribuição geral destinado à gratuidade	(Valor total de recursos destinados a gratuidade “PMP”/Total da receita líquida da contribuição geral) x 100	%	Zeus – Departamentos Regionais e Simulador Gratuidade da Unidade de Gestão Estratégica - UNIGEST	Eficácia
------	--	--	---	--	----------

Fontes: Senai-DN (2011, p. 38). Senai-DN (2012, p. 70). Senai-DN (2013, p. 99).

A partir dos dados disponibilizados no quadro acima do Senai e dos Relatórios de Gestão do Senac enviados ao TCU mostrados antes desse quadro (SENAC, 2014 e 2015), na implementação do Acordo de Gratuidade com o Sistema S, que é uma das ações do Pronatec, acreditamos que tal Acordo está pautado numa perspectiva gerencial na sua forma de administração, da mesma forma que Cêa (2007b) caracterizou o Planfor e o PNQ.

No relatório de auditoria, elaborado pela SecexEducação, que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os SNAs, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014, um dos achados da SecexEducação foi que o acompanhamento realizado pelo MEC para verificação do legítimo cumprimento das metas relativas à operacionalização do Acordo de Gratuidade, em especial, no que versa sobre a meta de gasto com gratuidade, não se mostrou tempestivo no período de 2009 a 2014 (TCU, 2017).

A SecexEducação declarou que no acordo com o item 5.1 do Protocolo de Compromisso Senai/Sesi, tais entidades pactuaram disponibilizar, através dos seus Departamentos Nacionais, as informações necessárias ao acompanhamento pelo MEC das ações voltadas à gratuidade, de acordo com método de verificação que foi definido em comum acordo (TCU, 2017).

Nesse mesmo relatório de auditoria consta que, no sentido de realizar as competências que lhe foram estabelecidas, o MEC, por intermédio de sua Subsecretaria de Assuntos Administrativos, celebrou, em 2011, com a FGV, contrato de prestação de serviços com o escopo de desenvolver estudos voltados à elaboração dessa metodologia, no sentido de contribuir no acompanhamento do Acordo de Gratuidade. Nesse contrato foi prevista a entrega de cinco produtos: o Produto 1 especificou sobre o mapeamento das informações à disposição para ajudar na aferição do cumprimento das disposições constantes nos decretos que confirmam os protocolos de compromisso (Decretos 6.633/2008, 6.635/2008, 6.632/2008 e 6.637/2008), através da apresentação de relatórios ou outros documentos equivalentes.

O Produto 2 ligou-se à elaboração de metodologia para monitoramento do Acordo com vistas à produção dos subsídios para comprovação de seu cumprimento e conferir ao MEC a autonomia para a sua aplicação futura. O Produto 3 versou sobre o desenvolvimento de ferramentas de apoio à aplicação da metodologia.

Os Produtos 4 e 5 referiram-se, respectivamente, à demonstração da efetividade da metodologia mediante a apresentação de relatório baseado nos dados do período introdutório de vigência do acordo – anos de 2009, 2010 e 2011 – e à transferência de tecnologia através de treinamento de equipe para utilização da metodologia desenvolvida.

Segundo a Setec/MEC, os produtos 1, 2 e 3 foram entregues dentro da vigência do contrato, o qual teve fim em dezembro de 2013. Contudo, os produtos 4 e 5 não foram entregues no prazo devido à falta de uniformidade na apresentação dos dados de realização do acordo pelas entidades, já que cada instituição possuía metodologia própria de apresentação (TCU, 2017).

Nesse mesmo relatório de auditoria, após tratativas entre Setec/MEC, FGV, Senai e Senac, ficou acertado que a FGV adaptaria a metodologia à forma diferenciada de apresentação dos dados por cada entidade até o ano de 2014. A partir de 2015, as entidades deveriam se adequar à forma de coleta de dados padronizada.

De acordo com a Setec/MEC, em 2015, houve o acompanhamento do desenvolvimento da metodologia até a sua entrega. Essa metodologia foi composta de seis objetos, conforme o quadro a seguir:

Quadro 12 - Objetos que compõem a metodologia de acompanhamento do Acordo de Gratuidade

	Descrição
Objeto 1	Acompanhamento da alocação dos recursos em gratuidade de vagas – dados do Sistec.
Objeto 2	Acompanhamento da alocação dos recursos em gratuidade de vagas – ferramenta elaborada [sic] para coleta de dados contábeis junto às entidades.
Objeto 3	Acompanhamento da qualidade do serviço educacional oferecido e o impacto sobre a empregabilidade.
Objeto 4	Acompanhamento da qualidade do serviço educacional oferecido e o impacto sobre o rendimento futuro.
Objeto 5	Índice de Qualidade dos Cursos Profissionalizantes de Nível Médio.

Objeto 6	Sistematização e transparência das contas e acompanhamento público do acordo entre o MEC e as entidades.
----------	--

Fonte: TCU (2017, p. 20).

Do conjunto de objetos da metodologia, o objeto 2 foi o mais relevante produto para acompanhamento do Acordo de Gratuidade nos termos nos Decretos 6.632/2008, 6.633/2008, 6.635/2008 e 6.637/2008, tendo em vista relacionar-se de forma específica à metodologia de apropriação dos gastos com gratuidade e das vagas disponibilizadas. Seu propósito foi verificar os percentuais de destinação de verbas em oferta de gratuidade de cada entidade e confrontar com os percentuais que os decretos supracitados determinam. Foi o escopo de gasto com gratuidade propriamente dita (TCU, 2017).

Em virtude de todo esse processo de construção da metodologia, esse mesmo relatório de auditoria informou que, até 2015, a Setec/MEC não realizou análises acerca do cumprimento do Acordo de Gratuidade pelo Senac e pelo Senai. As primeiras análises efetuadas pela Setec/MEC, no que se refere ao cumprimento do Acordo, foram feitas apenas em 2016.

Surgem-nos dois questionamentos: por que o MEC celebrou em 2011 contrato de prestação de serviços com a entidade privada FGV, tendo por intenção desenvolver estudos centrados na elaboração dessa metodologia, no sentido de contribuir no acompanhamento do Acordo de Gratuidade? Não seria mais adequado firmar parceria com alguma instituição pública federal – Universidades Federais, Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - para o acompanhamento desse Acordo?

Percebemos que a Setec/MEC demorou para avaliar se o Senai e o Senac estavam cumprindo as metas para as receitas líquidas das contribuições compulsórias do Senai e do Senac no Acordo de Gratuidade. Tal demora nessa avaliação pode ter custado a burla dessas entidades no cumprimento desse Acordo no período de 2009 a 2014 - englobando aí o primeiro quadriênio do Pronatec, 2011 a 2014.

A metodologia de apropriação das despesas diretas, no caso do Senai, e a metodologia como um todo, no caso do Senac, no período de 2009 a 2014, para efeito de verificação dos gastos com gratuidade, mostra-se insuficiente para afirmar, com satisfatória segurança, sobre o regular cumprimento da meta de gasto do Acordo de Gratuidade com o Sistema S (TCU, 2017).

Esse mesmo relatório de auditoria informou que são consideradas despesas diretas aquelas que se referem aos gastos identificáveis de forma direta ao negócio, como: pagamento de professores, material didático utilizado nos cursos etc. São despesas indiretas aquelas que

englobam gastos com ações de gestão, apoio e suporte ao negócio e desenvolvimento institucional, onde não é possível a atribuição diretamente ao negócio da instituição. Por exemplo, os gastos/despesas indiretas com energia elétrica, água, manutenção das instalações, despesas com pessoal administrativo etc.

Nos critérios de apropriação das despesas utilizados pelo Senai, as despesas diretas são destinadas nas modalidades de cursos e as despesas indiretas são divididas com utilização de critério baseado na proporção de hora-aula/aluno (AHA) dispendidos pela entidade. No Senac não houve essa divisão por modalidade (TCU, 2017).

Esse mesmo relatório de auditoria informou que o Senai considerou como modalidades de cursos seus desdobramentos em: Educação para o Mundo do Trabalho, Formação Inicial, Educação Técnica de Nível Médio, Formação Continuada e Educação Superior. É importante ressaltar que determinada modalidade de curso pode conter cursos com características e custos muito diferentes. Assim, por exemplo, a modalidade “Formação Inicial” pode ter cursos relacionados a “Gestão e Negócios” bem com cursos de “Produção Industrial”, desde que se refira à formação inicial nessas áreas.

Outro conceito importante foi o de eixo tecnológico. Sua aceção implica considerar, entre outros itens, a característica de existir um núcleo comum, que englobe os fundamentos sociais, científicos, econômicos, organizacionais, culturais, políticos, éticos, estéticos e ambientais que fundamentam as tecnologias e sua contextualização no sistema de produção social, conforme art. 13, II, da Resolução CNE/MEC 6/2012 (TCU, 2017).

Em outras palavras, esse mesmo relatório de auditoria disse que cursos pertencentes a determinado eixo tecnológico possuem características parecidas, com núcleo comum e, portanto, com custos sem grandes dispersões em relação à média, podendo ser considerado um centro de custo razoável para efeito de verificação dos gastos com gratuidade. No ambiente contábil, o uso de centro de custo significa “dividir” uma organização em setores ou departamentos (no caso que estamos analisando, em blocos de cursos), a fim de esclarecer e estabelecer o custo gerado por cada um deles. Sua intenção é facilitar e otimizar a apuração dos gastos de cada departamento de forma isolada.

Conforme o art. 2º do Decreto nº 6.633/2008 (Senac) e o art. 1º, parágrafo 3º do Decreto nº 6.635/2008 (Senai), serão calculados nos gastos com gratuidade os recursos necessários ao custeio (direto e indireto), gestão e investimentos. Estes itens dão margem para que as entidades considerem selecionáveis todos os seus tipos de despesas, *latu sensu*, para efeito de pertinência dos gastos com gratuidade (TCU, 2017).

A discussão sobre os indicadores e metas do Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec nos mostrou que a iniciativa desse Programa foi pautada numa perspectiva gerencial (na sua forma de administração) que se deu pelos seus indicadores para a avaliação dos seus desempenhos, bem como na perspectiva da eficiência e da eficácia, sendo executada de forma descentralizada pelo Estado, através do Senai e do Senac. Percebemos assim que outra característica da relação público-privada se manifestou através dessa iniciativa por ela incorporar características do setor privado, como a política de resultados advindo da reforma do Estado brasileiro assimilada naquela política pública. Segundo tal lógica, colaborar na economia de despesas, controlar resultados, e obedecer às metas do superávit primário através da implementação do Novo Desenvolvimentismo andaram em sintonia com os objetivos mais amplos do governo Dilma, manifestos no seu PPA.

Na próxima seção discutiremos sobre a materialização das interfaces entre o público e o privado na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec.

5 AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS DO PRONATEC NA INICIATIVA BOLSA-FORMAÇÃO

Essa seção foi elaborada para dar conta de um dos nossos objetivos específicos: analisar como se exprimiram as relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec. Discutiremos sobre a concretização das relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec através: das benesses da legislação para as entidades privadas e os SNAs; da condução elevada do fundo público para os SNAs e o setor privado; do significativo número de matrículas nos SNAs e nas entidades privadas; da falta/falta de análise/relativização das prestações de contas das entidades privadas; e, dos seus respectivos indicadores e metas.

A seguir, começaremos pela discussão sobre a materialização das relações público-privadas através dos privilégios da legislação da Bolsa-Formação para as entidades privadas e os SNAs.

5.1 Legislação

Aqui discutiremos sobre a concretização das relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec através do esmiuçamento da sua legislação. A criação do Pronatec a partir da Lei nº 12.513/2011 instaurou um processo de modificações e adaptações que se materializaram em um conjunto de Portarias, Decretos e Resoluções que nortearam sua implementação. Delimitando o período da pesquisa - o primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff - faremos análise da Lei supracitada e das suas modificações que ocorreram essencialmente a partir da Lei nº 12.816, de 03 de junho de 2013, bem como das suas respectivas Portarias e Resoluções, no que tange, especificamente, à relação entre o público e o privado na Bolsa-Formação.

A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, define como objetivos do Pronatec (art. 1º, parágrafo único):

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;**
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;**
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;**
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;**

- V - **estimular a difusão de recursos pedagógicos** para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;
- VI - **estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda** (Incluído pela Lei nº 12.816 de 2013) (BRASIL, 2011a, **negritos nossos**)

Os objetivos do Pronatec se referem à palavra articulação para articular educação profissional e ensino médio ou para articular a política de educação profissional com a política de renda, trabalho e emprego. Entre os objetivos não aparecem verbos como efetivar, garantir e universalizar. Através dos verbos usados na redação dos objetivos - estimular, apoiar, contribuir, fomentar, articular, entre outros - figura que o comprometimento pela política pública de educação profissional não é do Estado; esses verbos evidenciam que o Estado é somente um colaborador, um apoiador do Programa (GODOI; CAMPOS, 2014). Nessa perspectiva, o inc. I do art. 1º da Lei do Pronatec nº 12.513/2011 ratifica a vinculação público-privada ao tratar sobre a expansão e a interiorização no oferecimento de cursos de EPTNM e de cursos e programas de FIC ou qualificação profissional, não especificando que tal disseminação fosse exclusivamente através das redes estaduais públicas ou das redes federais, através do IFs.

Para a execução do Pronatec, com a redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013, sua lei dispõe que executará seus objetivos e fins em regime de colaboração e com a cooperação optativa, respectivamente, dos(as) seguintes entes federados, entidades, instituições e fundações:

Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei (BRASIL, 2013, **negrito nosso**).

Para o regime de colaboração, conforme o parágrafo único do art. 23 da Carta Magna brasileira (BRASIL, 2019), leis complementares firmarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Propositamente nos parece que há ainda a carência dessas leis complementares que versem sobre as reais responsabilidades de cada ente federado, para que cada um possa efetivamente assumir aquilo que é da sua incumbência. O imbróglio permanece, onde cada um desses entes transfere suas responsabilidades para outrem,

desobrigando-se de suas responsabilidades e deslocando-as para as entidades, instituições e fundações.

Suspeitamos que tal frouxidão sobre o regime de colaboração na Constituição Federal brasileira torna-se funcional às relações público-privadas, já que os entes federados brasileiros, a partir da lógica neoliberal, para as políticas sociais - dentre elas as de qualificação profissional e de educação profissional - investem poucos recursos. O excerto a seguir, ao tratar sobre o regime de colaboração no âmbito educacional, dentre eles a educação profissional, adequa-se muito bem na confirmação da nossa perspectiva sobre o regime de colaboração no campo também da qualificação profissional:

[...], é possível afirmar que o Regime de Colaboração entre os entes federados – predicado por Gomes (2002, p. 18) como “um elo esquecido” – vem-se realizando em meio a um contexto no qual a translação de responsabilidades tem levado não à cooperação, mas a um quadro de concorrência entre os entes federados, à desconcentração da administração educacional – das instâncias públicas para a sociedade civil – e, sobretudo, implicando privatizações, resultados da redefinição do papel do Estado no financiamento e oferta dos serviços de educação e, conseqüentemente, do deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas (ADRIÃO; PERONI, 2005; GARCIA, 2002; AZEVEDO, 2001a, 2001b; GOMES, 2000; ABREU, 1998), com desdobramentos, também, no âmbito da Educação Profissional [e da qualificação profissional] (SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007a, p. 41).

O Pronatec foi desenvolvido através das seguintes ações (art. 4º):

- I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;
- II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;
- III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;
- IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades:
 - a) Bolsa-Formação Estudante; e
 - b) Bolsa-Formação Trabalhador;
- V - financiamento da educação profissional e tecnológica;
- VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;
- VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;
- VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e
- IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.
- X- articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM nos termos da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013) (BRASIL, 2011a).

Os incisos III, IV e V contidos no art. 4º da Lei do Pronatec explicitados acima, respectivamente - incentivo ao aumento de vagas dos SNAs, o oferecimento da Bolsa-Formação Estudante e Trabalhador, bem como o financiamento da EPT -, são ações que corroboram a lei das relações público-privadas que se instauraram no âmbito do Pronatec. No percurso dessa seção da tese mostraremos como, principalmente, pelas transferências de recursos públicos para as iniciativas privadas, o Senai e o Senac, foram materializadas as relações público-privadas nas iniciativas do Pronatec intituladas Bolsa-Formação, bem como mostrado na seção anterior na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S.

No que tange ao oferecimento das ações de bolsa-formação, a iniciativa que as desenvolveu foi a Bolsa-Formação. Relativo à movimentação de recursos que versam sobre a efetivação ou a desobrigação de convênio no Pronatec está exarado em seus artigos e parágrafo - art. 6º § 1º e art. 8º:

Art. 6º Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

§ 1º As transferências de recursos de que trata o caput dispensam a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos. [...]

Art. 8º O Pronatec poderá ainda ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2011a, negritos nossos).

O que nos causa perplexidade é a maior apropriação do fundo público pelo Sistema S e pelas Confederações Patronais, pois de acordo com Abreu (2010) ambas já recebem recursos públicos provenientes do recolhimento de contribuições compulsórias das empresas. Não custa lembrar que a receita líquida de contribuição compulsória é proveniente do fundo público que é arrecadado pela Recita Federal e transferido para o Sistema S¹¹².

Segundo o levantamento do TCU sobre o Pronatec, os SNAs vêm sendo os maiores implementadores da Bolsa-Formação desde o seu início. O montante de recursos financeiros transferidos ao Senai, de 2011 a 2014, soma cerca de R\$ 3,5 bilhões. Ao Senac foram transferidos R\$ 1,9 bilhão e ao Senar e ao Senat as transferências perfizeram em torno de R\$ 427 milhões (TCU, 2015). Ou seja, a União transferiu, através da iniciativa Bolsa-Formação do

¹¹² Explicitado nessa tese na subseção 4.1.1 *Legislação*.

Pronatec, para o Senai, o Senac, o Senar e o Senat perto de R\$ 6 bilhões. Nesse mesmo período, essas quatro entidades arrecadaram via Receita Federal o montante um pouco maior que R\$ 16 bilhões. Assim percebemos que quatro entidades componentes do Sistema S receberam duas vezes verbas do fundo público, através da contribuição compulsória e da iniciativa Bolsa-Formação.

A dispensa da realização de acordo, contrato, convênio ou instrumento congênere para a transmissão de verbas às instituições de EPT das redes públicas municipais e estaduais pode até ser compreensível, mas para os SNAs entendemos que não é plausível, já que tais entidades já recebem verba pública através da arrecadação compulsória.

Articulado ao art. 6º da Lei do Pronatec, percebemos a benesse para os SNAs através do seu art. 20, já que nele está redigido que tais entidades constituem o sistema federal de ensino na condição de mantenedoras, bem como o benefício para as ESFLs registrado no art. 8º. Através desses três artigos supracitados, percebemos de forma explícita na lei a exacerbação da relação público-privada.

Continuando a discussão sobre a bolsa-formação no art. 6º, em seu § 3º está exarado que o total de dinheiro a ser transferido para as bolsas-formação representará o número de vagas estabelecido por cada instituição de ensino ofertante, que serão futuramente confirmadas como matrículas em sistema eletrônico de informações de educação profissional mantido pelo MEC, considerada a obrigatoriedade de devolução de verbas em caso de vagas não preenchidas (BRASIL, 2013).

O art. 6º, em seu § 4º, com a redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013, versa que os valores das bolsas-formação fornecidas na forma prevista no *caput* dizem respeito

ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, de custeio didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço (BRASIL, 2013, negrito nosso).

A Lei do Pronatec, alterada pela Lei nº 12.816, de 2013¹¹³, explicita a sua relação com a reforma do Estado na ótica neoliberal, nesse trecho da Lei, quando ela entende o custo total do curso como prestação de serviço, ao contrário de compreender os cursos de educação profissional e de qualificação profissional como investimentos para a consolidação da soberania

¹¹³ Altera as Leis nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (Lei do Pronatec); nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para o efeito do imposto sobre a renda, entre outros.

nacional brasileira, bem como de compreendê-los como direitos sociais, conforme consta na nossa Carta Magna.

No art. 6º da Lei do Pronatec, o seu § 5º exara que o Poder Executivo planejará sobre o valor de cada bolsa-formação “considerando-se, entre outros, os eixos tecnológicos, a modalidade de curso, a carga horária e a complexidade da infraestrutura necessária para a oferta dos cursos” (BRASIL, 2011a).

O Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, ao analisar o método de cálculo para definir o custo médio da bolsa-formação para as redes ofertantes - Redes Federal, Estadual e Municipal, Senac, Senai, Senar e Senat -, com exceção da rede privada, demonstra que as planilhas de preços dos ofertantes são superficiais, não detalhadas por custos unitários e agrupadas por Estado (CGU, 2014).

A Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que trata sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, no seu capítulo VII intitulado *DOS REPASSES DE RECURSOS CORRESPONDENTES À BOLSA-FORMAÇÃO PARA INSTITUIÇÕES DAS REDES PÚBLICAS E DOS SERVIÇOS NACIONAIS DE APRENDIZAGEM*, defende em seu art. 62 que o valor a ser pago por hora-aluno, para cada modalidade da Bolsa-Formação, será estabelecido baseado nos custos médios da EPT em seus variados eixos tecnológicos e modalidades verificados os §§ 2º e 5º do art. 6º da Lei nº 12.513, de 2011.

A Portaria MEC nº 114, de 7 de fevereiro de 2014, que altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, acrescenta nesse art. 62 os §§ 1º e 2º. O § 1º registra que o valor a ser pago por hora-aluno nos cursos técnicos na forma concomitante e nos cursos FIC será indicado pela Setec/MEC e fixado através de Resolução do FNDE. E o § 2º aponta que o valor a ser pago por hora-aluno nos cursos técnicos nas formas subsequentes e integradas será indicado pelo ofertante e aprovado pela Setec/MEC.

No que diz respeito à transferência de recursos orçamentários e/ou financeiros equivalentes aos valores relativos ao oferecimento de vagas pelas redes públicas de EPT e pelos SNAs no âmbito da Bolsa-Formação, a Portaria MEC nº 991, de 25 de novembro de 2014, que modifica a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que trata sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, legitima no seu art. 63, que, nas modalidades Trabalhador e Estudante, será efetuado pelo FNDE, a partir de solicitação da Setec/MEC, em conciliação com as resoluções publicadas por aquela autarquia.

Segundo o art. 6º-A da Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013, a execução do Pronatec também poderá ser efetivada através da concessão das bolsas-formação aos discentes

matriculados em Instituições Privadas de Ensino Superior (IPES) e de EPTNM, nas formas e modalidades estabelecidas em ato do Ministro de Estado de Educação.

Esse artigo da Lei nº 12.816, de 2013, que altera a Lei do Pronatec, parece com a perspectiva defendida pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que oferece bolsas de estudos e não se relaciona a quaisquer contrapartidas posteriormente aos estudantes. Seu art. 1º determina que esse Programa conceda bolsas de estudos integrais e bolsas de estudos parciais de 50% ou de 25% para estudantes de cursos de graduação e sequencias de forma específica, em IPES, com ou sem fins lucrativos (CHAVES; AMARAL, 2016).

O enorme volume de recursos associados ao ProUni “que se dirigem às instituições privadas contribuiu de forma fundamental para que o quantitativo de matrículas continuasse a aumentar mais no setor privado que no público” (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 68).

O Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, no que se refere às instituições privadas, a CGU recomendou que a Setec devesse obter o desenvolvimento de uma metodologia que concedesse a identificação de um padrão mínimo de qualidade entre os gastos realizados pelas instituições de ensino e o valor transferido pelo FNDE de modo a livrar-se de desperdícios de recursos públicos (CGU, 2014).

Ainda sobre a discussão do art. 6º-A da Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013, no seu § 1º registra que, para fins do disposto no *caput*, as IPES e de EPTNM deverão

- I – aderir ao Pronatec com a assinatura de termo de adesão por suas mantenedoras;
- II – habilitar-se perante o Ministério da Educação;
- III – atender aos índices de qualidade acadêmica e a outros requisitos estabelecidos em ato do Ministro da Educação; e
- IV – garantir aos beneficiários de Bolsa-Formação acesso a sua infraestrutura educativa, recreativa, esportiva e cultural (BRASIL, 2013).

Permanecendo na discussão do art. 6º-A dessa mesma Lei, o seu § 4º estampa que para a habilitação de que versa o inc. II do § 1º desse artigo, o MEC determinará “eixos e cursos prioritários, especialmente nas áreas relacionadas aos processos de inovação tecnológica e à elevação de produtividade e competitividade da economia do País” (BRASIL, 2013).

Aqui percebemos uma relação muito estreita entre essa Lei e o Sistema CNI - que engloba o Senai, o Sesi e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) - já que os documentos norteadores desse sistema defendem a inovação, a produtividade e a competitividade da economia do país, essas duas últimas categorias, a partir de 1988 aos dias atuais, e a inovação a partir dos anos

2000 aos dias atuais. Conforme defende Rodrigues (1998), o objetivo principal da CNI é de introduzir competitividade da economia brasileira no mercado internacional, sendo o remédio para todos os problemas econômico-sociais brasileiros.

Oliveira (2005) também defende que o conceito chave da CNI é a competitividade, sendo essencial existir uma relação entre Estado, sociedade civil e classe econômica de forma a propiciar o incremento da produtividade industrial e uma consequente elevação da participação da economia brasileira no cenário global.

No documento da CNI de 2005 intitulado *Mapa Estratégico da Indústria: 2007-2015*, as fontes primárias da competitividade da indústria são a eficiência e a produtividade, sendo complexa a estratégia de competitividade da indústria brasileira. A indústria nacional “independente da sua fonte básica de competitividade, requer investimentos crescentes em inovação” (CNI, 2005, p. 14).

Esse mesmo documento da CNI defende que são os pilares do Mapa Estratégico da Indústria o conhecimento e a educação. O aumento da capacidade de inovação e da competitividade dependem

do equivalente a uma revolução no sistema de educação e de geração e difusão do conhecimento. A chave dessa transformação reside em medidas voltadas para a elevação da qualidade da educação básica e na criação de condições para o desenvolvimento de um sistema de educação continuada flexível e de qualidade (CNI, 2005, p. 14).

Percebemos a relação público-privada também inserida nessa discussão sobre inovação, produtividade e competitividade na determinação do MEC para a escolha dos eixos e cursos prioritários do Pronatec. Vemos como as proposições apontadas acima da CNI - que é uma Confederação Patronal privada, mas utiliza a contribuição compulsória e os recursos oriundos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec para implementação dos seus cursos de educação profissional e de qualificação profissional através do Senai - influenciaram a legislação do Pronatec, como também a Contrarreforma do Ensino Médio que flexibiliza esse segmento da educação básica, através da Lei nº 13.415/2017¹¹⁴.

¹¹⁴ De acordo com o sítio eletrônico do MEC, que chama essa Contrarreforma do Ensino Médio de Novo Ensino Médio, está registrado o seguinte: “A Lei nº 13.415/2017 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabeleceu uma mudança na estrutura do ensino médio, ampliando o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022) e definindo uma nova organização curricular, mais flexível, que contemple uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes, os itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento e na formação técnica e profissional. A mudança tem como objetivos garantir a oferta de educação de qualidade à todos os jovens brasileiros e de aproximar as escolas à realidade dos estudantes de hoje, considerando as novas demandas e complexidades do mundo do trabalho e da vida em sociedade” Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>>. Acesso em: 17 maio 2019.

A análise do art. 6º-B da Lei do Pronatec, incluído pela Lei nº 12.816, de 2013, registra que o valor da bolsa-formação oferecida na forma do art. 6º-A será estabelecido pelo Poder Executivo e seu pagamento será feito, por matrícula realizada, diretamente às mantenedoras das IPES e de EPTNM, através da autorização do aluno e ratificação de sua matrícula e frequência em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo MEC.

No seu § 1º desse mesmo artigo, está anotado como o MEC avaliará as características da aplicação de recursos dirigidos à concessão das bolsas-formação: **“O Ministério da Educação avaliará a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação de recursos voltados à concessão das bolsas-formação** na forma prevista no caput do art. 6º-A” (BRASIL, 2013, negrito nosso).

A forma como o MEC avaliará a aplicação de recursos voltados à concessão das bolsas-formação - eficiência, eficácia e efetividade - são características que fazem parte da reforma do Estado, assimilando aquilo que está defendido pelo governo Dilma Rousseff através da publicação, no ano de 2012, intitulada *Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*. Tal documento ao se reportar à TCU (2000), enquanto indicadores de avaliação do desempenho, com foco na avaliação dos recursos destinados e dos resultados obtidos, nessa ótica os indicadores podem ser: economicidade; eficiência; eficácia; e, efetividade (BRASIL, 2012).

A Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, discutiu em seu art. 61 que as verbas transferidas para as redes públicas de EPT e os SNAs, anualmente, na esfera da Bolsa-Formação Estudante representou, no máximo, o número de vagas pactuada por cada instituição de ensino ofertante¹¹⁵ (BRASIL, 2013).

¹¹⁵ “As instituições parceiras são classificadas enquanto parceiros demandantes e parceiros ofertantes. Os parceiros demandantes têm a responsabilidade de identificar a necessidade de cursos de qualificação profissional e cursos de EPTNM na sua área de atuação e efetivar a mobilização, seleção e pré-matrícula do público a ser formado. Enquanto parceiros demandantes da Bolsa-Formação estão: as Secretarias de Educação das Unidades Federadas; os Ministérios e outros órgãos da Administração Pública Federal – Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério das Comunicações, Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência, Ministério do Turismo, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Saúde. Os parceiros ofertantes têm a responsabilidade de realizar a oferta de vagas de cursos de qualificação profissional e cursos de EPTNM homologadas pelo MEC e garantir as condições necessárias para o desenvolvimento dos cursos. Enquanto entidades participantes ofertantes estão: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e as demais instituições da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as instituições públicas das redes estaduais, municipais e distrital e as fundações públicas principalmente dedicadas à EPT; as instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAC, SENAI, SENAT e SENAR); as instituições de ensino superior e as escolas de nível médio privadas devidamente habilitadas pelo MEC – estas participam apenas da oferta na forma Subsequente dos cursos de EPTNM” Informações disponibilizadas através do sítio eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/Pronatec/bolsa-formacao/article?id=59971>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

Permanecendo na análise do art. 61 dessa mesma Portaria, dos seis parágrafos desse mesmo artigo, cinco versam sobre a hora-aluno e estão redigidos da seguinte forma:

§ 1º As vagas pactuadas serão convertidas em horas-aluno e confirmadas pelas matrículas registradas no SISTEC.

§ 2º A hora-aluno corresponderá sempre à oferta de 60 minutos de aula a um estudante.

§ 3º O total de horas-aluno será obtido multiplicando-se o número de vagas ofertadas e registradas no SISTEC pela carga horária de cada aluno, medidas em horas-aula.

§ 4º A hora-aluno representa o custo médio dos cursos nos diversos eixos tecnológicos e modalidades da educação profissional e tecnológica, conforme § 5º do art. 6º da Lei nº 12.513, de 2011.

§ 5º Cada novo repasse será calculado tomando por base a comparação entre vagas pactuadas e matrículas confirmadas em turmas ofertadas, de acordo com os registros no SISTEC.

§ 6º A diferença de horas-aluno entre o valor repassado referente às vagas pactuadas e o valor correspondente às matrículas confirmadas será compensada no exercício subsequente ao repasse ou devolvido na forma prevista em resolução específica do FNDE (BRASIL, 2013, negrito nosso).

A Resolução CD/FNDE nº 3, de 16 de março de 2012, determinou a alteração no texto da Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011, para a realização da transferência direta de recursos financeiros aos SNAs no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec, apontando no seu art. 8º, § 2º, que o total de horas-aluno pactuadas pelo SNA será atingido multiplicando-se o número de vagas oferecidas e registradas no Sistec¹¹⁶ pela carga horária de cada curso, medida em horas aula de 60 minutos (BRASIL, 2012).

Tal conteúdo - disponível na Resolução CD/FNDE nº 4, de 16 de março de 2012, que altera o texto da Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro, que estabelece orientações, critérios e procedimentos para descentralizar créditos orçamentários para as instituições da Rede Federal de EPCT no âmbito da Bolsa-Formação - com as devidas modificações para essa Rede Federal está colocado no art. 6º, § 2º, que o total de horas-aluno pactuadas pela instituição da Rede Federal de EPCT será atingido multiplicando-se o número de vagas oferecidas e registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) pela carga horária de cada curso, medida em horas aula de 60 minutos (BRASIL, 2012).

¹¹⁶ “O Sistec também é utilizado como ferramenta de apoio ao custeio da oferta de cursos gratuitos viabilizados pela SETEC/MEC por intermédio da Bolsa Formação do Pronatec. O sistema auxilia no: planejamento da oferta de cursos; realização de pré-matrículas; matrículas; inscrições on-line e; confirmação de frequência e de concluintes pela instituição e pelo próprio estudante” Informações disponibilizadas através do sítio eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/sistec-inicial/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

A Resolução CD/FNDE nº 3, de 16 de março de 2012, no seu art. 8º, § 3º, afirma que a hora-aluno equivalerá sempre à oferta de 60 minutos de aula a um discente. E no § 4º, estabelece que o valor da hora-aluno no âmbito da Bolsa-Formação será de “**R\$ 9,00 reais**, a partir dos dias 1 de janeiro de 2012, **no caso de cursos técnicos**, e 06 de fevereiro, **no caso de cursos FIC ou de qualificação, mantendo-se o valor de R\$ 8,50** para as turmas iniciadas antes dessas datas” (BRASIL, 2012, negritos nossos).

Tais conteúdos sobre quanto corresponderá a hora-aluno e seus respectivos valores nos cursos técnicos e nos cursos FIC no âmbito da Bolsa-Formação são iguais - disponível na Resolução CD/FNDE nº 4, de 16 de março de 2012 - para as instituições da Rede Federal de EPCT, de acordo com o seu art. 6º, § 4º.

Tais artigos e parágrafo são alterados pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 12 de março de 2013, que altera a Resolução CD/FNDE nº 4, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às instituições da Rede Federal de EPCT, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec. Eles passam a ser escritos da seguinte forma:

“Art. 6º

§ 4º O valor da hora-aluno no âmbito da Bolsa-Formação será de 10,00, a partir de 1º de julho de 2012” (BRASIL, 2013).

Para efeito do cálculo do valor das horas-aluno ofertadas, a Resolução CD/FNDE nº 3, de 16 de março de 2012, no seu art. 9º, § 5º, exara que será apontado o valor da hora-aluno válido no dia da abertura de cada turma, conforme registro no Sistec.

A modificação do valor da hora-aluno no âmbito da Bolsa-Formação no campo do Pronatec que ocorreu na Rede Federal de EPCT reverberou também nos SNAs. A Resolução CD/FNDE nº 2, de 6 de março de 2014, que versa sobre os procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos SNAs, objetivando a oferta da Bolsa-Formação na esfera do Pronatec, altera o art. 3º da Resolução CD/FNDE nº 7, de 20 de março de 2013, que passa a vigorar seus §§ 1º e 2º, no que se refere ao valor da hora-aluno:

Art. 3º Cabe à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) solicitar ao FNDE a execução das transferências de recursos de que trata esta resolução, indicando seus destinatários e os valores a serem transferidos.

§ 1º O valor da hora-aluno de curso técnico na forma concomitante e de curso de formação inicial e continuada no âmbito da

Bolsa-Formação corresponde a R\$ 10,00 (dez reais), incluída a assistência estudantil.

§ 2º O valor da hora-aluno de curso técnico na forma subsequente e de curso técnico na forma integrada, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, será apresentado pelos parceiros ofertantes e aprovado pela SETEC/MEC, para matrículas realizadas a partir de 2014, nos termos da Portaria MEC nº 168/2013 (BRASIL, 2014, negritos nossos).

No que se declara sobre a Rede Federal de EPT, na Portaria MEC nº 991, de 25 de novembro de 2014, que altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, a qual dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, ela poderá implementar as ações previstas no âmbito da Bolsa-Formação com recursos descentralizados das dotações orçamentárias do MEC, constantes da Lei Orçamentária Anual, com fundamento no art. 9º da Lei nº 12.513, de 2011, e em conformidade com o descrito no art. 60 desta Portaria, sem prejuízo dos repasses realizados pelo FNDE, de acordo com o caput deste artigo e com o que prevê o inciso IV do art. 14 desta Portaria [art. 63, parágrafo único] (BRASIL, 2014).

Também fica explícito nesse parágrafo único da Portaria MEC nº 991, de 25 de novembro de 2014, a relação público-privada já que possibilita para a implementação das ações previstas no âmbito da Bolsa-Formação que a Rede Federal de EPT utilize as verbas disponíveis nas suas dotações orçamentárias ou com recursos descentralizados das dotações orçamentárias do MEC. Com essa Portaria pode estar se abrindo uma perigosa manobra, fazendo com que os recursos que são aplicados aos estudantes que não fazem parte do Pronatec comecem a financiá-los, diminuindo os valores que são investidos nesses alunos.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU (2014), sendo a Unidade Auditada a Setec, dentre as análises realizadas houve a dos controles internos aplicados ao Pronatec na iniciativa Bolsa-Formação. Ao verificar o mecanismo de cálculo do custo da Bolsa-Formação da rede privada quando confrontado à forma de cálculo empregada ao custo da Bolsa-Formação das demais Redes (Municipal, Estadual, Federal e SNAs) foi constatado que não foi isonômico. Observou-se que o custo da Bolsa-Formação pago à rede privada se diferenciou do custo da Bolsa-Formação pago às redes públicas e aos SNAs, sendo o custo padrão estabelecido a partir da média dos custos empregados pelo Senac, Senai e Rede Federal de EPT, baseado em planilhas de preços genéricos, reunidas por Estado e não discriminadas por custos unitários.

Para a Rede Privada de ensino, a Setec fixou os limites máximos dos valores a serem admitidos para cada eixo tecnológico, baseado nos valores propostos pelas instituições que já

se engajaram à Bolsa-Formação e não com base nos elementos que constituem o custo total do curso por estudante (CGU, 2014).

Esse mesmo Relatório destacou que houve uma progressiva participação da Rede de Ensino Privada na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec. De 2013 para 2014 houve um aumento em 175% do número de instituições privadas que participaram dessa iniciativa – de 193 entidades, em 2013, para 530, em 2014.

Sobre o custo operacional do Pronatec, as bolsas-formação foram financiadas pelo Governo Federal com base em horas-aula. Assim, ao comparar os estudantes beneficiários pela Bolsa-Formação àqueles matriculados em curso técnico de nível médio com carga horária de 800 horas anuais se comprova que o Senai com 34,56%, a Rede Privada com 26,73% e o Senac com 19,87%, contabilizando do total geral 81,10% foram, respectivamente, as três instituições que mais prestaram serviços em quantidade de horas-aula, de acordo com os dados contidos na próxima tabela.

Tabela 32 - Número de beneficiários da Bolsa-Formação, equiparados ao aluno de curso técnico de nível médio com carga horária de 800 horas anuais, distribuídos por rede de ensino ofertante e por cursos FIC e Técnicos – 2011 a maio/2014

Rede de Ensino	Curso FIC	Curso Técnico	Total geral
Senai	244.463	263.064	507.528
Rede Privada	-	392.501	392.501
Senac	184.791	106.218	291.009
Rede Federal	101.721	30.891	132.613
Rede Estadual	24.540	71.975	96.516
Senat	29.329	356	29.685
Senar	18.190	-	18.190
Rede Municipal	-	609	609
Total geral	603.034	865.614	1.468.649

Fonte: Setec. Data de Referência 31/05/2014 - CGU (2014, p. 37).

Temos afinidade com as ideias pertinentes de Ramos (2015), ao afirmar que o Sistema S é um dos maiores favorecidos dessa lógica de duplo financiamento. Trata-se de um dos sistemas predominantes de implementação dos cursos na esfera da Bolsa-Formação, podendo ser também beneficiado pelo FIES¹¹⁷(Fundo de Financiamento Estudantil). Outras instituições

¹¹⁷ “O Fies criado em 1999 em substituição ao programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc), financia a matrícula e as mensalidades de estudantes em IES privadas. A partir de 2010 o programa passou por ajustes que culminaram no crescimento vertiginoso dos contratos e, consequentemente, dos gastos, com impacto direto nos recursos orçamentários da União para a educação. As alterações promovidas no Fies e 2010, em especial a redução da taxa de juros ao ano e a dispensa de fiador na celebração dos contratos, contribui para o aumento exponencial dos recursos financeiros destinados ao Fundo. Essas alterações estão relacionadas às demandas do *lobby* privatista, que concebe o Fies como potencial ferramenta de lucros, de captação de alunos e de ocupação de vagas ociosas – enfim, como ferramenta de consolidação do setor” (CHAVES, 2019, p. 70).

privadas habilitadas à oferta da educação profissional, como agentes de execução dos cursos no âmbito da Bolsa-Formação, podem ser favorecidas tanto com essa fonte quanto pelo FIES, não estando o problema no aumento do financiamento das redes públicas, mas sim no financiamento público das redes privadas.

É muito pertinente a conclusão que a CGU chegou sobre o valor da bolsa-formação da rede privada que passa a ter peso relevante no estabelecimento do custo operacional do Pronatec (CGU, 2014).

Esse mesmo documento informou que a adoção de critérios distintos de cálculo da bolsa-formação prejudicou a articulação entre a política de EPT e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda e não possibilitou o reconhecimento de um padrão mínimo de qualidade entre os gastos efetivados pelas instituições de ensino em relação ao valor repassado pelo FNDE. Também não concedeu reconhecer se houve desperdícios de verbas públicas e se a instituição de ensino recebeu recursos satisfatórios para cumprir um serviço de qualidade.

Continuando a reportarmos-nos ao Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU, as análises das planilhas de custo entregues pelos ofertantes demonstram que a Setec estabeleceu a aproximação do custo médio da bolsa-formação sem metodologia prévia, que permitisse comparação dos itens que integram as planilhas orçamentárias do Senac, Senai e Rede Federal, tornando impossível apreciar se o valor padrão pago pela Bolsa-Formação é adequado e conveniente (CGU, 2014).

Sobre o valor da hora-aula, a CGU fez a seguinte recomendação:

Recomendação 1: Concluir, antes da assunção de compromissos para a oferta de vagas em 2015, o desenvolvimento da metodologia de cálculo do valor da hora-aula, utilizando, como base, orçamento detalhado e padronizado, que contenha o valor de todos os itens envolvidos no valor da bolsa-formação, considerando as especificidades de cada curso ofertado, quais sejam, eixo tecnológico, modalidade de curso e complexidade da infraestrutura necessária para a oferta do curso (CGU, 2014, p. 41).

Para o oferecimento da Bolsa-Formação nos cursos técnicos na forma subsequente, pelas instituições privadas de EPTNM e de ensino superior, a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, discute no Capítulo VIII intitulado *DO PAGAMENTO DAS MENSALIDADES CORRESPONDENTES À BOLSA FORMAÇÃO ESTUDANTE PARA INSTITUIÇÕES PRIVADAS*, no art. 67, que será disponibilizada na forma de bolsa de estudo integral e equivalerá ao pagamento de mensalidades (BRASIL, 2013).

Fica de forma explícita nessa Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, através da Bolsa-Formação a possibilidade e a flexibilidade de carreamento de recursos públicos para as

instituições privadas. Tal possibilidade materializou-se através dos dados apresentados na tabela abaixo:

Tabela 33 - Transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de instituições privadas de ensino superior que receberam mais recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec¹¹⁸ – 2013 e 2014 (em R\$)

Instituição/razão social	Valor pago em 2013	Valor pago em 2014	Total por Instituição
Ser Educacional S.A.	7.214.596,67	65.400.227,82	72.614.823,82
Anhanguera Educacional Ltda ¹¹⁹	-	43.162.955,15	43.162.955,15
Associação Educacional Nove de Julho	3.147.852,84	20.883.792,20	24.031.645,04
Instituto Santanense de Ensino Superior	1.311.746,38	18.658.283,12	19.970.029,50
Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda	-	18.691.723,46	18.691.723,46
CETEC Educacional S.A.	3.376.688,00	15.266.563,46	18.643.251,46
Centro de Educação Universitário e Desenv. Profissional Ltda	3.997.090,00	13.468.116,38	17.465.206,38
Iuni Educacional S.A.	1.013.513,00	13.323.946,88	14.337.459,88
Pitágoras Sistema de Educação Superior Sociedade Ltda	1.319.258,00	12.948.214,65	14.267.472,65
Editora e Distribuidora Educacional S.A.	1.313.287,00	12.927.257,85	14.240.544,85
Total anual	22.694.031,89	234.729.080,97	257.423.112,86

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do FNDE. Elaboração e adaptação nossa.

Mesmo existindo a predominância do recebimento pelo Sistema S - principalmente do Senai e do Senac - dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, entre 2011 e 2014, conforme veremos na tabela intitulada *Transferências diretas de recursos, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec – 2011 a 2014 (em R\$)*, inserida na próxima subseção dessa tese, houve a presença dos grupos privados vorazes pelo fundo público. Aquela tabela mostrou que a Rede Privada recebeu perto de R\$ 700 milhões¹²⁰, no período de 2011 a 2014, sendo tal rede de ensino a quarta a receber mais recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, perdendo, respectivamente, para: o Senai, com pouco mais de R\$ 3,6 bilhões¹²¹; o Senac, com um pouco mais de R\$ 2 bilhões¹²²; e, a Rede Federal, com um pouco mais de R\$ 1,4 bilhão¹²³.

¹¹⁸ Dados solicitados ao MEC através do e-SIC, em 28/02/2018, gerando o protocolo de pedido nº 23480004475201852. Tais dados foram disponibilizados em resposta ao protocolo supracitado em 06/05/2018, através da Coordenação Geral de Bolsas e Auxílios do FNDE. Das 157 entidades beneficiadas em 2013, no Programa FNDE EF – PRONATEC – TD que engloba os Estados, municípios, Distrito Federal e os SNAs, foram 24 entidades contempladas; e, no Programa FNDE CJ – PRONATEC MANTENEDORAS que engloba as mantenedoras de instituições privadas foram 105 entidades beneficiadas.

¹¹⁹ Limitada.

¹²⁰ Recebeu do FNDE exatamente R\$ 696.701.480,17.

¹²¹ Recebeu do FNDE exatamente R\$ 3.647.980.704,00.

¹²² Recebeu do FNDE exatamente R\$ 2.021.157.717,00.

¹²³ Recebeu do FNDE exatamente R\$ 1.403.674.362,21.

Notamos na tabela logo acima que as cinco instituições da Rede Privada que receberam mais verbas da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, em 2013 e 2014, foram respectivamente: o Grupo Ser Educacional S.A.; a Anhanguera Educacional Ltda.; a Associação Educacional Nove de Julho; o Instituto Santanense Superior; e a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda. Essas cinco instituições abocanharam 25,62% das verbas transferidas para a Rede Privada. Ou seja, de cada R\$ 100,00 (cem reais) transferidos para a Rede Privada naquela iniciativa do Programa, R\$ 25,62 (vinte e cinco reais e sessenta e dois centavos) foram para aquelas cinco entidades privadas.

O Grupo Ser Educacional S.A. surgiu na cidade de Recife (PE), sendo seu embrião o Bureau Jurídico, em 1994, com o objetivo de preparar candidatos para os concorridos concursos públicos. Tal Grupo, com projeto e planejamento de expansão, através de crescimento orgânico e de aquisições em âmbito nacional, atualmente está presente nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte do Brasil, com mais de 152 mil alunos. As empresas desse Grupo são: a Universidade da Amazônia (UNAMA); o Centro Universitário da Amazônia - UNAMA; a Faculdade UNAMA; o Centro Universitário Universus Veritas (Univeritas); a Faculdade Univeritas; o Centro Universitário Joaquim Nabuco (Uninabuco); o Centro Universitário Maurício de Nassau (Uninassau); a Faculdade Uninassau; a Escola Técnica Joaquim Nabuco; a Escola Técnica Maurício de Nassau; o Instituto de Pesquisa Uninassau; e o Instituto Ser Educacional, tendo como Presidente do Conselho de Administração, daquele Grupo, Janguê Diniz¹²⁴.

Segundo editorial da Revista Forbes Brasil escrito por Bernardo (2018), de acordo com a lista Forbes 2018 de bilionários brasileiros, o Presidente do Conselho de Administração do Grupo Ser Educacional, Janguê Diniz, estava em 136º nessa lista.

O Grupo Ser Educacional é um dos maiores grupos de Ensino Superior privado do Brasil, com mais de 50 instituições presenciais no país e mais de 300 polos de educação a distância (EaD), cuja receita líquida em 2017 foi de R\$ 1,2 bilhão (LIMA, 2018).

Nessa mesma reportagem/entrevista com Janguê Diniz, a repórter Cláudia de Castro Lima afirmou que a estratégia de crescimento do Grupo Ser Educacional passa por aquisições, fazendo mais de 20, e o Grupo abriu capital na Bolsa de Valores. Ela perguntou quanto o Grupo cresceu com isso e a resposta dele foi a seguinte:

O grupo cresce de duas formas: por aquisições e de forma orgânica, com a abertura de novas unidades. A abertura de capital foi um marco para

¹²⁴ Informações disponíveis no sítio eletrônico <<https://www.sereducacional.com.br>>. Vários acessos.

nós. Fomos e ainda somos o maior IPO¹²⁵ da América Latina no segmento de educação, e isso nos deu oportunidade de poder realizar grandes aquisições como a Universidade da Amazônia e a Universidade Guarulhos, fazendo com que saíssemos do status de um grupo regional para termos representação nacional. Nossos planos continuam sendo os mesmos, continuamos avaliando oportunidades de crescimento das duas formas (LIMA, 2018, p. 59, negrito nosso).

Percebemos nessa entrevista que Janguê Diniz, um dos magnatas da educação brasileira na atualidade, vê a educação como negócio muito lucrativo e aliado ao seu grupo ter sido a instituição que mais recebeu fundo público na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec dentre a Rede Privada; mostra o esmiuçamento da relação público-privada na educação brasileira, e especificamente, na educação profissional brasileira.

A instituição que ficou em 2º lugar foi a Anhanguera Educacional Ltda., que recebeu nos anos de 2013 e 2014 quase R\$ 43,2 milhões. Tal instituição foi fundada em 1994 e, em 2014, passou a fazer parte da Kroton Educacional, maior grupo educacional do Brasil. Atualmente oferece cursos técnicos, de graduação, pós-graduação e de extensão, em várias áreas do conhecimento¹²⁶. Há mais de 45 anos no setor educacional brasileiro, o Grupo Kroton atende cerca de 1 milhão de alunos em todo o Brasil. Fazem parte das marcas desse Grupo: Anhanguera; Faculdades Fama; LFG¹²⁷; Pitágoras; Pitágoras Colégio; e, UNIC¹²⁸¹²⁹.

A instituição que ficou em 3º lugar foi a Associação Educacional Nove de Julho, que recebeu nos anos de 2013 e 2014 um pouco mais de R\$ 24 milhões. Com uma história de mais de 60 anos a Universidade Nove de Julho (Uninove) é uma das maiores instituições privadas de ensino superior e pesquisa no Brasil. A Uninove possui mais de 150 mil alunos, espalhados por mais de 90 cursos superiores de graduação, formação específica e tecnologia¹³⁰.

¹²⁵ Azevedo (2017, s.p.) em seu artigo intitulado *Entenda o que é IPO* explica o significado dessa sigla: “IPO (do inglês *Initial Public Offering*) ou Oferta Pública Inicial é o nome dado ao processo no qual uma empresa vende suas ações ao público pela primeira vez. Ao fazer uma oferta desse tipo, a empresa amplia seu quadro de sócios, uma vez que quem compra os papéis se torna dono de uma pequena parte do negócio”.

¹²⁶ Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<https://www.anhanguera.com/paginas/nossa-historia>>. Vários acessos.

¹²⁷ “A LFG é referência nacional na preparação para Concursos Públicos e Exames da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Além disso, oferece amplo portfólio de Pós-Graduação e cursos de Atualização Jurídica em diversas áreas do Direito”. Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<https://www.lfg.com.br/quemsomos>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

¹²⁸ “Reconhecida no Mato Grosso onde possui suas unidades, a Unic é uma universidade que oferece cursos de graduação, tecnólogo e bacharelado, em diversas áreas de atuação” Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<https://www.vestibulares.com.br/unic/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

¹²⁹ Informações disponíveis no sítio eletrônico: <<http://www.kroton.com.br>>. Vários acessos.

¹³⁰ Informações disponíveis no sítio eletrônico: <www.uninove.br/conheca-a-uninove/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

O Instituto Santanense de Ensino Superior, que ficou em 4º lugar, recebeu R\$ 19,9 milhões nos anos de 2013 e 2014, não possui informações disponibilizadas que pudéssemos retratá-la de uma forma mais detalhada.

A instituição que ficou em 5º lugar foi a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda, que recebeu nos anos de 2013 e 2014, quase R\$ 18,7 milhões.

Com quase cinquenta anos e mais de 500 mil alunos, a Estácio é um dos maiores grupos do setor educacional brasileiro. No ensino presencial, atua em 23 estados e no Distrito Federal, totalizando cerca de 90 unidades. Já no ensino a distância, está em todo o país através de mais de 600 polos de EaD. No ensino superior oferece cursos de graduação e pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*), além de soluções corporativas e cursos de extensão. Recentemente, lançou o ensino médio, oferecendo, além da preparação para a universidade, uma formação técnica, com o foco no desenvolvimento profissional¹³¹.

As quatro instituições privadas supracitadas que conseguimos retratar - a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda., a Associação Educacional Nove de Julho, a Anhanguera Educacional Ltda. e a Ser Educacional S.A. - para as suas maiores acumulações não fizeram a menor cerimônia de se apropriarem do fundo público, através da considerável quantia de um pouco mais que R\$ 158,5 milhões.

Vejamos logo abaixo o que uma das principais pesquisadoras sobre o ensino superior, Vera Jacob, trata sobre as instituições educacionais listadas no parágrafo anterior que formam os principais grupos educacionais que atuam no ensino superior privado mercantil do Brasil, podendo ser classificados em três tipos, interessando-nos, para o debate das instituições da Rede Privada que receberam mais verbas da iniciativa a Bolsa Formação do Pronatec, dois tipos:

a) Empresas de capital aberto brasileiras (sociedades anônimas) com inserção no mercado de ações (BM&FBovespa): Kroton/Anhanguera que se fundiram em 2014, **Estácio, Ânima e Ser Educacional;** [...] e **c) grupos educacionais que ainda não abriram o capital no mercado de ações:** Universidade Paulista (Unip), **Universidade Nove de Julho (Uninove)**, Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul) e Universidade Tiradentes (CHAVES, 2019, p. 69, negritos nossos).

Das cinco instituições que mais receberam transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para suas mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de suas instituições privadas de ensino superior da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, em 2013 e 2014, três são empresas de capital aberto brasileiro inseridas

¹³¹ Informações disponibilizadas através do sítio eletrônico: <<http://portal.estacio.br/quem-somos/historia>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

no mercado de ações: Anhanguera, Estácio e Ser Educacional. Esse fato nos remete àquilo que Marx (2013) defende como objetivo supremo dos capitalistas no modo de produção capitalista: a acumulação do capital. Em seu dizeres:

Se, portanto, certo grau de acumulação do capital aparece como condição do modo de produção especificamente capitalista, este último provoca, em reação, uma acumulação acelerada do capital. Com a acumulação do capital desenvolve-se, assim, o modo de produção especificamente capitalista e, com ele, a acumulação do capital (MARX, 2013, p. 700-701).

E atualmente há pelas instituições privadas, dentre elas as de educação, uma supervalorização do capital financeiro, através do mercado de ações, em detrimento ao capital produtivo, por aumentar exponencialmente a acumulação do capital daquelas entidades. Aliado a isso, para ainda um maior acréscimo dessa acumulação, a apropriação do fundo público por aquelas instituições privadas é a prova cabal da basilaridade da relação público-privado na educação, e especificamente, na educação profissional brasileira.

Retornando para a discussão do Capítulo VIII na Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, o seu art. 68 exara que as instituições privadas, adequadamente habilitadas, poderão adotar o Pronatec para o oferecimento de cursos técnicos na forma subsequente, através da Bolsa-Formação Estudante, por meio da assinatura do Termo de Adesão pelas respectivas mantenedoras.

De acordo com Di Pietro (2015), variados instrumentos de parceria são mencionados no direito positivo brasileiro: a) os convênios, consórcios e outros ajustes mencionados no art. 116 da Lei nº 8.666/93; b) os contratos de empreitada (de obra e serviço), instituídos pela Lei nº 8.666/93; c) a permissão e a concessão de serviços públicos, tal como contidas na Lei nº 8.987/95; d) a concessão de obra pública ordenada pela mesma Lei nº 8.987/95; e) o contrato de gestão, como instrumento de parceria com as OS de que versa a Lei nº 9.637/98; f) termo de parceria com as OSCIPs, conduzido pela Lei nº 9.790/99; g) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, abarcadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei nº 11.079/2004; h) os contratos de fornecimento de mão de obra que, mesmo sem base legal, integram uma realidade na Administração Pública dos três níveis de governo; i) os contratos de concessão para o uso e exploração de bens públicos, previstos em legislação dispersa, como a concessão para a exploração de minas e jazidas, a concessão para a exploração de gás natural e petróleo, a concessão florestal.

A assinatura do Termo de Adesão, pelas mantenedoras, no oferecimento de cursos técnicos na forma subsequente, para as instituições privadas, na adoção do Pronatec através da

Bolsa-Formação Estudante, serve como mais um instrumento de parceria nas relações público-privadas que se estabelecem entre o Ministério que representa o ente público federal - o MEC -, e as instituições privadas.

Ainda sobre o Termo de Adesão, a Portaria MEC nº 1007, de 9 de outubro de 2013, que altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, a qual dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec, está redigido no seu art. 16, inc. I, alínea “a”, que compete aos parceiros ofertantes¹³²: preencher, firmar e destinar à Setec/MEC o Termo de Adesão como ofertante da Bolsa-Formação, corretamente assinado, no caso das redes municipais, distrital e estaduais, dos SNA e das IPES e de EPTNM.

Uma das constatações feitas pela CGU, através do seu Relatório de Auditoria Anual de Contas, sendo a unidade auditada a Setec e analisada a iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, os SNAs e as instituições de ensino estabeleceram termos simplificados de adesão/cooperação com tal Secretaria sem a fixação das prioridades dos cursos, de metas, ações, garantias, prazos, especificação dos cursos e padrões de qualidade que poderiam conduzir à execução das redes ofertantes em benefício daquela iniciativa no Programa. Tais termos de adesão/cooperação não foram viabilizados pela Setec para acesso público, prejudicando o controle social (CGU, 2014). As perguntas que fazemos são as seguintes: por que tais termos não foram oferecidos por aquela Secretaria para acesso público? O que os SNAs e as instituições de ensino privadas tinham a esconder?

Outra das constatações feitas pela CGU através do seu Relatório de Auditoria Anual de Contas, sobre a rede privada, as instituições de ensino firmaram termo de adesão de forma eletrônica em módulo específico do Sistec pelo representante legal da mantenedora. Tal Sistema não ficou disponível ao público. A adesão da entidade mantenedora à Bolsa-Formação não tem prazo de validade. O pagamento às mantenedoras foi realizado mês a mês, a partir do pedido da Setec, após a confirmação da matrícula e frequência de cada aluno, comunicados pela instituição de ensino. A mantenedora teve o dever de garantir o controle da situação da matrícula e da frequência do bolsista e registrá-la a cada mês naquele Sistema, de acordo com os processos descritos no Manual de Gestão da Bolsa-Formação. No entanto, os obstáculos de operacionalização do Sistec comprometeram a conferência da frequência do aluno no curso matriculado (CGU, 2014).

¹³² Na alínea “b”, inc. I, art. 16, da Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, está escrito que o Termo de Cooperação, juntado ao plano de trabalho para a oferta de vagas e cursos na esfera específica da Bolsa-Formação, através do sistema específico e segundo as determinações da resolução específica do FNDE, no caso das instituições da Rede Federal de EPT (BRASIL, 2013).

Na qualidade de Parceiro Demandante da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, o então denominado MTE, com a modalidade de demanda intitulada Pronatec Seguro-Desemprego, enquanto demanda prioritária, sendo o público beneficiário aqueles beneficiados do seguro-desemprego, bem como na qualidade de unidade demandante o Sine e outras agências do trabalhador, através da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Pronatec e modifica a Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o FAT, no seu art. 14, modifica o art. 3º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, apontando que a União poderá subordinar o recebimento da assistência financeira do Programa Seguro-Desemprego à confirmação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional ou FIC, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas.

De acordo com o levantamento do Pronatec realizado pelo TCU, a lei que criou o Pronatec tem significativa conexão com a lei que estabelece o Programa do Seguro Desemprego (Lei nº 7.998/1990), determinando, nos casos de reincidência, restrições e condições à aquisição desse benefício (TCU, 2015).

Conforme disposto no Relatório de gestão do FAT - exercício 2014 - buscou-se integração entre o Sistec com o Sistema MTE Mais Emprego, para o acompanhamento e a inserção profissional dos beneficiários do Seguro-Desemprego atendidos pelo Pronatec, disciplinado pela Portaria Interministerial nº 17 de 17/12/2013 (BRASIL, 2015).

Com a implantação do Pronatec, os cursos de qualificação profissional ofertados pelo então MTE foram incorporados pelo Programa. O Relatório de gestão do FAT - exercício 2014 - comunicou que o modelo de efetivação do PNQ passou a ser redesenhado de acordo com os parâmetros estipulados na Lei nº 12.513/2011, refletindo, de forma inicial, no Acordo de Cooperação entre MEC e o então MTE, celebrado em dezembro de 2013, que proporcionou a efetivação dos cursos de qualificação através do Pronatec, com três modalidades: Pronatec Aprendiz, Pronatec Seguro-Desemprego e Pronatec Trabalhador (BRASIL, 2015).

Esse mesmo Relatório de gestão do FAT informou que no exercício de 2014, levando em conta as demandas das comissões estaduais e municipais de emprego e do banco de dados do Sine, o então MTE solicitou ao MEC mais de 1,2 milhão de vagas em cursos de qualificação a serem realizados na esfera do Pronatec, que homologou 220,9 mil vagas para os trabalhadores atendidos no Sine, com prioridade aos beneficiários do seguro-desemprego. Destas, foram oferecidas 57.040 vagas e o então MTE pré-matriculou 44.822 trabalhadores e, somente, 22.116 tiveram matrículas efetivadas.

Tais matrículas efetivadas equivaleram aos ínfimos 1,84% das demandas das comissões estaduais e municipais de emprego. Atrelar o recebimento da assistência financeira do Programa Seguro-Desemprego à confirmação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional ou FIC é usurpar o direito desse trabalhador por tal benefício. Além disso, nada garante que a matrícula e frequência desse trabalhador em cursos de qualificação profissional ou FIC fará com que ele consiga um emprego, já que o desemprego é uma tônica do modo de produção capitalista, sendo mais veemente no Brasil que é um país com características de um capitalismo dependente, ou seja, subordinado aos ditames dos países capitalistas desenvolvidos.

A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Pronatec e modifica a Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o FAT, no seu art. 14, modifica o art. 10º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que passou a vigorar com a seguinte composição:

Art. 10 É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

Conforme indicam os Relatórios de gestão do FAT - exercícios 2013 e 2014 -, enquanto obrigações do FAT, seu carro-chefe, de 2009 a 2014, foi o benefício do Seguro-Desemprego totalizando R\$ 159.282,6 bilhões. Nesse mesmo período, a penúltima em valor das obrigações do FAT, foi a qualificação profissional que ficou em R\$ 439,8 milhões. Ou seja, foram investidos 362 vezes mais em Seguro-Desemprego do que em qualificação profissional. Se comparamos somente o período de 2011 a 2014 - período de implementação do Pronatec - os valores caem para R\$ 141 milhões (BRASIL, 2014, 2015).

O Orçamento Geral da União executado em 2014, foi de R\$ 2,168 trilhões¹³³. Desse orçamento executado, R\$ 978 bilhões (45,11%) foram destinados para o pagamento dos juros e amortização da dívida. Em 1º de julho de 2014, o Brasil alcançou a marca de 202.768.562

¹³³ Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico da Auditoria Cidadã. Fonte: <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=92718>>. Disponível em: <<https://auditoriacidad.org.br/conteudo/confira-os-graficos-do-orcamento-de-2014/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

habitantes¹³⁴ e o valor do salário mínimo nominal em 2014 foi de R\$ 724,00¹³⁵. Se o Governo Federal implantasse a renda básica universal e cada brasileiro recebesse o valor de 1 salário mínimo da época seriam investidos em torno de R\$ 147 bilhões; ou seja, equivalente a 6,65 vezes a menos que o valor destinado para o pagamento dos juros e amortização da dívida. Se o Governo Federal fosse mais ousado ainda e investisse em cada brasileiro o salário mínimo necessário apontado pelos estudos do Dieese em dezembro de 2014 - no valor de R\$ 2.975, 55 - seriam investidos em torno de R\$ 603 bilhões; ou seja, o equivalente a 1,6 vezes a menos que o valor pago em juros e amortização da dívida. Assim, a prioridade para o Orçamento Geral da União executado em 2014 foi o pagamento dos juros e amortização da dívida pública em detrimento das políticas públicas sociais, tais como educação, qualificação profissional, saúde, segurança etc.

Voltando para a Lei nº 12.513/2011 - a Lei do Pronatec -, no seu art. 17 está registrado que foi criado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional com a responsabilidade de proporcionar a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e a qualificação profissional na esfera da administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão constituídos em atos do Poder Executivo.

O Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 20 de outubro de 2011. O art. 2º daquele Decreto trata sobre ao que compete ao Conselho:

I - acompanhar e avaliar a execução anual das ações que integram o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC e dos demais programas e ações de formação e qualificação profissional desenvolvidos pela administração pública federal;

II - propor medidas que permitam articular as ações que integram o PRONATEC com outros programas e ações de formação e qualificação profissional e de elevação de escolaridade de jovens e adultos;

III - estimular a expansão, a interiorização e a democratização da oferta de cursos, presenciais ou a distância, de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

¹³⁴ Dados disponíveis no artigo intitulado *População brasileira ultrapassa 202 milhões de pessoas*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/08/populacao-brasileira-ultrapassa-202-milhoes-de-pessoas>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

¹³⁵ Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico do Dieese, a partir da *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, Salário mínimo nominal e necessário*. Dados disponíveis em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2003>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

IV - apoiar iniciativas voltadas à expansão e à melhoria das unidades de educação profissional e tecnológica vinculadas ao sistema federal de ensino e às redes de educação profissional e tecnológica estaduais e distrital;

V - apoiar a realização de estudos e o desenvolvimento de ferramentas que possibilitem o dimensionamento e a articulação entre demanda e oferta de formação e qualificação profissional, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de educação profissional e tecnológica;

VI - propor o aperfeiçoamento e a regulamentação da legislação relativa ao PRONATEC e a outros programas e ações de formação e qualificação profissional; e

VII - elaborar seu regimento interno, que deverá ser aprovado por ato do Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2012).

O art. 3º desse mesmo Decreto anotou que o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional está associado ao MEC e formado por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: MEC; MF; MTE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2012).

E o art. 7º desse mesmo Decreto redigiu que o Ministro de Estado da Educação criará através de ato o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional com o objetivo de promover a articulação interfederativa para a realização de programas e ações de EPT.

O Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional foi estabelecido através da Portaria MEC nº 471, de 3 de junho de 2013, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, previsto no Decreto nº 7.885, de 5 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2013).

Os incisos I e II, contidos no art. 3º dessa mesma Portaria, fala das duas incumbências do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional: I- auxiliar o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional no desempenho de suas competências, definidas no art. 2º do Decreto nº 7.885, de 5 de dezembro de 2012, explicitado na página anterior; II- incentivar a constituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional, com o escopo de propiciar a articulação, em cada unidade da Federação, de órgãos públicos e instituições privadas envolvidos na execução de programas e ações de EPT (BRASIL, 2013).

Ainda sobre essa mesma Portaria, está registrado no seu art. 4º que o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional estará associado ao MEC e será formado por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos e instituições:

I - Ministérios signatários da lei nº 12. 513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec

II- Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal signatários de Acordo de Cooperação Técnica para adesão ao Pronatec;

III - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação;

IV - Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho;

V - Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação;

VI - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação;

VII- Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social;

VIII - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação;

IX - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;

X - Conselho Nacional de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais;

XI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

XII - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

XIII - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural;

XIV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte;

XV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo;

XVI - Central Única dos Trabalhadores;

XVII - Força Sindical;

XVIII - União Geral dos Trabalhadores;

XIX - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil;

XX - Nova Central Sindical de Trabalhadores;

XXI - União Nacional dos Estudantes; e

XXII - União Brasileira de Estudantes Secundaristas.

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional e o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional como espaços de caráter, respectivamente,

deliberativos e consultivos corroboram as relações público-privadas no Pronatec e nos demais programas de qualificação profissional, já que o Conselho em sua composição é formado por seis Ministérios do Governo Federal, conforme indica o art. 3º do Decreto nº 7.855, de 6 de dezembro de 2012, sem participação das entidades representativas da classe trabalhadora e dos estudantes.

Já a composição do Fórum, mesmo sendo mais ampliado, em caráter tripartite, mas não paritário, conforme ilustrado acima, com representações governamentais - do âmbito federal (19 entidades¹³⁶), estadual (5 entidades) e municipal (uma entidade) -, empresariais - através dos SNAs (5 entidades) -, sindicais (5 entidades) e estudantis (duas entidades), carece de entidades representativas efetivamente em defesa de questões ligadas ao setor público, sendo tais entidades minorias nesse Fórum, o que exacerba as relações público-privadas no âmbito do Pronatec e nos demais programas de qualificação profissional.

Tal disparidade na composição do Fórum provavelmente se reflete na sua natureza - órgão colegiado de caráter consultivo - conforme a Portaria MEC/Setec nº 3, de 3 de abril de 2014, que aprova o regimento Interno do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional (BRASIL, 2014) - ou seja, não é um órgão de caráter deliberativo¹³⁷.

Esse Fórum deveria ser incorporado pelo Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, tendo caráter paritário e deliberativo, assim como é o Conselho Deliberativo do FAT¹³⁸, para que as decisões e encaminhamentos tomados se aproximassem

¹³⁶ De acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Setec - exercício 2013 - em 2013, 13 Ministérios e 6 secretarias vinculadas a órgãos federais participaram do Pronatec Bolsa-Formação (CGU, 2014).

¹³⁷ Conforme fragmento da ata de reunião do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, realizada no dia 21 de novembro de 2013: “Entre as questões que não foram incorporadas de imediato, a Central Única dos Trabalhadores – CUT propôs que o Fórum seja deliberativo e não apenas consultivo. O Secretário Marco Antônio se comprometeu a levar a proposta à Casa Civil, mas manifestou o entendimento de que o encaminhamento dos trabalhos do Fórum é que poderá fazer com que papel se fortaleça diante do cenário da educação profissional mesmo que não tenha caráter deliberativo”. Tal ata foi solicitada ao MEC, através do e-SIC, em 05/06/2018, gerando o protocolo de pedido 23480.01289/2018-68. O Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional se reuniu apenas uma vez, na data de 21/11/2013, de acordo com a resposta da Chefia de Gabinete da Setec/MEC, sendo-nos enviada a respectiva ata.

¹³⁸ De acordo com a Resolução do CODEFAT nº 796, de 30 de agosto de 2017, altera o anexo da Resolução nº 596, de 27 de maio de 2009, que aprova o Regimento Interno do CODEFAT, o seu art. 1º anota que o CODEFAT terá a seguinte composição, pelos seguintes membros titulares e suplentes:

“I - um representante do Ministério do Trabalho;
 II - um representante do Ministério da Fazenda;
 III - um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 IV - um representante do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
 V - um representante do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
 VI - um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
 VII - seis representantes dos trabalhadores, indicados, respectivamente, pelas seguintes entidades:
 a) Central Única dos Trabalhadores - CUT;
 b) Força Sindical;

mais em defesa do caráter público nas iniciativas de implementação do Pronatec e dos demais programas de qualificação profissional, com financiamento público exclusivamente para as entidades públicas.

Uma das informações feitas pela CGU, através do seu Relatório de Auditoria Anual de Contas, sendo a unidade auditada a Setec e analisada a iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, classificou como inoperantes o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional e o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional (CGU, 2014).

Retornando à discussão sobre a Lei do Pronatec, o seu art. 19 registra que as despesas para a realização das ações do Pronatec ocorrerão através de dotação orçamentária designada anualmente aos respectivos órgãos e entidades, examinados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual (BRASIL, 2011). Fica nítido nesse artigo como o ajuste fiscal pode diminuir o orçamento destinado às políticas públicas sociais, dentre elas a de educação profissional e qualificação profissional, como é o caso do Pronatec.

Muito boa foi a análise realizada por Gentil (2017) sobre o governo Dilma Rousseff (2011-2015) em que a intervenção do Estado na forma de um “austericídio”¹³⁹ fiscal parece ser mais uma resposta às condições impostas do mercado que da sociedade, sendo um pacote recessivo que fortaleceu as consequências terríveis da crise mundial. O ajuste fiscal dos últimos anos ocultou a privatização e a regressão do sistema de proteção social invalidando boa parte dos ganhos que os mais pobres alcançaram na última década.

Outra boa análise do governo Dilma pode ser observada através do olhar de Carvalho (2018). Para a autora, dos subsídios e das desonerações do primeiro mandato ao ajuste fiscal no

c) União Geral dos Trabalhadores - UGT;

d) Nova Central Sindical dos Trabalhadores - NCST;

e) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB; e

f) Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB;

VIII - seis representantes dos empregadores, indicados, respectivamente, pelas seguintes entidades:

a) Confederação Nacional da Indústria - CNI;

b) Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF;

c) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC;

d) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA;

e) Confederação Nacional do Turismo – CNTur; e

f) Confederação Nacional do Transporte - CNT” (BRASIL, 2017).

¹³⁹ “A famigerada austeridade econômica tornou-se palatável pelo eufemismo do ‘ajuste fiscal’, e foi apontada como a única saída para o colapso segundo a cartilha liberal, sendo exportada para o mundo quando os países se viram diante do tsunami causado pela crise. Apesar das diferenças econômicas entre os países o lema continuava sendo o mesmo: todos perdem, mas os bancos continuam ganhando. A destruição do estado de bem-estar social com cortes de direitos sociais e políticas de incentivo à produção e ao emprego aprofundaram ainda mais a recessão. O plano da austeridade fez com que a crise econômica se tornasse, ela própria, uma economia de crise” (BLYTH, 2017, p. 7-8, negritos nossos)

segundo, a Presidente executou a cartilha de imposições das elites financeiras e do empresariado, que só fazia crescer.

Por fim, o artigo 20-B da Lei nº 12. 816, de 5 de junho de 2013, altera dentre várias a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Pronatec, registrando que as IPES habilitadas nos termos do § 2º do art. 6º-A¹⁴⁰ possuem permissão de originar e oferecer cursos técnico de nível médio, nas modalidades e formas definidas no regulamento, preservadas as competências de supervisão e avaliação da União, previstas no inciso IX do caput do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹⁴¹ (BRASIL, 2013).

Ainda abordando o artigo 20-B dessa mesma Lei, os parágrafos 1º e 2º apontam o seguinte:

§ 1º A supervisão e a avaliação dos cursos serão realizadas em regime de colaboração com os órgãos competentes dos Estados e do Distrito Federal, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado de Educação.

§ 2º A criação de novos cursos deverá ser comunicada pelas instituições de ensino superior aos órgãos competentes dos Estados, que poderão, a qualquer tempo, pronunciar-se sobre eventual descumprimento de requisitos necessários para a oferta dos cursos (BRASIL, 2013).

Interessantes foram as observações feitas pelo então representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Antônio Almerico Biondi Lima, na 1ª reunião do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional¹⁴². Ele declarou que

¹⁴⁰ “§ 2º A habilitação de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, no caso da instituição privada de ensino superior, estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

I – atuação em curso de graduação em áreas de conhecimento correlatas à do curso técnico a ser ofertado ou aos eixos tecnológicos previstos no catálogo de que trata o § 2º do art. 5º;
II – excelência na oferta educativa comprovada por meio de índices satisfatórios de qualidade, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado de Educação;
III – promoção de condições de acessibilidade e de práticas educacionais inclusivas” (BRASIL, 2013). A habilitação das IPES para tal excelência educativa através de índices satisfatórios de qualidade fica em um âmbito propício à contestação, já que o credenciamento dessas instituições passa pelo Conselho Nacional de Educação em que a maioria dos seus membros são representantes/defensores das instituições privadas. Na mesma perspectiva podemos inferir sobre a composição dos Conselhos Estaduais de Educação que também são em sua maioria compostos por representantes/defensores das instituições privadas. Além disso, a qualidade das instituições privadas fica a desejar, tanto no ensino superior, quanto na EPTNM.

¹⁴¹ “Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...]

IX – autorizar, reconhecer, credenciar supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de seu sistema de ensino” (BRASIL, 2018, p. 11-12).

¹⁴² Reunião realizada dia 21/11/2013, às 9 horas, na Sala de Reuniões da Setec. Solicitamos tal ata ao MEC, através do e-SIC, em 05/06/2018, gerando o protocolo de pedido 23480.01289/2018-68. O Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional se reuniu apenas uma vez, na data de 21/11/2013, de acordo com a resposta enviado em 20/06/2018 pela Chefia de Gabinete da Setec/MEC, sendo-nos enviada a respectiva ata.

ocorreu um aumento significativo do número de matrículas em instituições privadas não credenciadas pelos Conselhos Estaduais, sugerindo avaliar o porte das instituições no momento das habilitações para o Sisutec, além de incluir mecanismos regulatórios.

A próxima subseção destaca como se procederam as relações público-privadas através da transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas na iniciativa Bolsa-Formação.

5.2 Transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas

A Bolsa-Formação contou com a parceria de outras instituições e de outros setores do MEC para coordenar e viabilizar o oferecimento de cursos de EPT. A parceria foi formalizada através de instrumento específico que constituiu as atribuições dos parceiros em atendimento ao estabelecido na Portaria MEC nº 817/2015 e demais normatizações.¹⁴³

A próxima tabela ilustra o deslocamento de recursos financeiros, abarcando as descentralizações, realizados pelo FNDE às redes de ensino ofertantes, na esfera da Bolsa-Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2014.

Tabela 34 - Transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec¹⁴⁴ - 2011 a 2014 (em R\$)

Rede de Ensino	2011	2012	2013	2014	Total por Rede de Ensino
Rede Federal	38.232.405,00	308.303.924,19	715.458.344,51	341.679.688,51	1.403.674.362,21
Rede Estadual	-	92.048.000,00	228.482.150,00	207.140.495,61	527.670.645,61
Rede Municipal	-	-	14.681.000,00	21.903.577,33	36.584.577,33
Rede Privada	-	-	51.681.163,63	645.020.316,54	696.701.480,17
Senac	82.744.193,50	383.179.733,50	719.096.760,00	836.137.030,00	2.021.157.717,00
Senai	125.517.511,00	807.426.331,00	1.161.133.060,00	1.553.903.802,00	3.647.980.704,00
Senar	-	38.290.300,00	57.022.190,00	70.213.530,00	165.526.020,00
Senat	-	12.530.200,00	127.769.060,00	120.953.790,00	261.253.050,00
Total anual	246.494.109,50	1.641.778.488,69	3.075.323.728,14	3.796.952.229,99	8.760.548.556,32

Fonte: SIGEF do FNDE. Elaboração e adaptação nossa.

¹⁴³ Informações disponibilizadas através do sítio eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/Pronatec/bolsa-formacao/article?id=59971>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

¹⁴⁴ Dados solicitados ao MEC através do e-SIC, em 28/02/2018, gerando o protocolo de pedido nº 23480004475201852. Tais dados foram disponibilizados em resposta ao protocolo supracitado em 06/05/2018, através da Coordenação Geral de Bolsas e Auxílios do FNDE.

Com base nos dados citados, seguem os percentuais totais de transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivados pelo FNDE aos parceiros ofertantes, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2014.

Tabela 35 - Transferências diretas de recursos financeiros, incluindo as descentralizações, efetivadas pelo FNDE aos parceiros ofertantes, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec¹⁴⁵ - 2011 a 2014 (em %)

Rede de Ensino	Porcentagem
Rede Federal	16,02%
Rede Estadual	6,02%
Rede Municipal	0,42%
Rede Privada	7,95%
Senac	23,07%
Senai	41,64%
Senar	1,89%
Senat	2,98%
Total	100%

Fonte: elaboração nossa a partir dos dados disponibilizados pelo SIGEF do FNDE.

As tabelas 34 e 35 logo acima possibilitam uma boa explicitação de como a iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec conduziu uma expressiva quantia do fundo público para a iniciativa privada. Como demonstrado na tabela 22 dessa tese, a iniciativa Bolsa-Formação ficou em segundo lugar no recebimento de verbas do Governo Federal, entre 2011 e 2014, dentre as iniciativas do Pronatec.

Conforme dados da tabela 34 que consta no início dessa subseção, dos quase R\$ 8,8 bilhões destinados a essa iniciativa, no período de 2011 a 2014, exatamente R\$ 6.792.618.971,17 foram transferidos à Rede Privada e aos SNAs que equivale a um pouco mais de dois terços dos recursos investidos - exatamente 77,53%. Ou seja, de cada R\$ 10,00 transferidos pelo Governo Federal, através do FNDE, para a iniciativa Bolsa-Formação, entre 2011 e 2014, R\$ 7,75 foram destinados à Rede Privada e aos SNAs, divididos, em ordem decrescente, da seguinte forma: RS 4,16, para o Senai; RS 2,31, para o Senac; RS 0,79, para a Rede Privada; RS 0,30, para o Senat; e, RS 0,19, para o Senar. E para as demais Redes foram destinados: R\$ 1,60, para a Rede Federal; R\$ 0,60, para a Rede Estadual; e, R\$ 0,04 para a Rede Municipal.

Rodrigues (2017) ao abordar a análise da ação orçamentária 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica –, criada para viabilizar verbas para a efetivação do Pronatec, em especial para o oferecimento da iniciativa Bolsa-Formação, esta concentrou de

¹⁴⁵ Conferir a nota de rodapé anterior.

forma expressiva os recursos no Sistema S, sendo consequência direta da modificação ocorrida no seu enquadramento institucional que, de acordo com o artigo 20 da Lei nº 12.513/2011, passou a compor o sistema federal de ensino.

A abordagem feita pelo autor logo acima referido anda em consonância com aquilo que discurremos na subseção 5.1 dessa tese onde os SNAs receberam favorecimento através daquele artigo na Lei do Pronatec, deixando de forma explícita a intensificação da relação público-privada.

Reportando-nos à tabela 22 dessa tese, se pegarmos somente as transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE ao Senai, na esfera da Bolsa-Formação do Pronatec, entre 2011 e 2014, foram: quase 2,6 vezes maiores do que aquelas executadas pelo FNDE à Rede Federal; 6,9 vezes maiores do que aquelas efetuadas pelo FNDE à Rede Estadual; e, quase 100 vezes maiores do que aquelas realizadas pelo FNDE à Rede Municipal.

Se fizermos esse mesmo comparativo levando em conta os recursos financeiros efetivados pelo FNDE ao Senac, foram: 1,4 vezes maior do que as transferências efetuadas pelo FNDE à Rede Federal; 3,8 vezes maiores do que as transferências realizadas pelo FNDE à Rede Estadual; e, 55,2 vezes maiores do que aquelas executadas pelo FNDE à Rede Municipal.

Conforme discutimos na subseção 4.1.1 dessa tese, na iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S houve carreamento do fundo público exclusivamente para o Senai e o Senac. A tabela 18 dessa tese ilustrou que tal iniciativa, no período analisado para nossa pesquisa, 2011 a 2014, transferiu pouco mais de R\$ 6,8 bilhões para o Senai e pouco mais de R\$ 4,2 bilhões para o Senac, totalizando pouco mais que R\$ 11 bilhões transferidos para ambas.

Ainda nos referindo à tabela 22 dessa tese, o FNDE transferiu para o Senai, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, entre 2011 e 2014, um pouco mais que R\$ 3,6 bilhões; e, para o Senac um pouco mais de 2 bilhões.

Os valores transferidos do fundo público para o Senai e o Senac nessas duas iniciativas do Pronatec - o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação -, no período de 2011 a 2014, foram excessivos: para a primeira entidade, um pouco mais de R\$ 10,4 bilhões; para a segunda, um pouco mais de R\$ 6,2 bilhões. No total foram transferidos para ambas entidades o exorbitante valor um pouco maior que R\$ 16,6 bilhões. Esse valor foi quase 12 vezes maior do que as descentralizações realizadas pelo FNDE à Rede Federal no âmbito da Bolsa-Formação, naquele mesmo período, no valor de R\$ 1,4 bilhão. A partir desses dados, o Senai e o Senac foram, respectivamente, as entidades que mais receberam dinheiro do fundo público para a implementação do Pronatec entre todas.

Temos uma boa noção da vultuosidade da absorção do fundo público pelo Senai e pelo Senac quando comparamos os valores recebidos por essas entidades nas iniciativas do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação, no período de 2011 a 2014, com os valores pagos pelo MEC à ação 0E34 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Quando somamos os valores recebidos por aqueles SNAs nas duas iniciativas do Pronatec supracitadas, naquele período, elas apropriaram-se do fundo público o bilionário valor de R\$ 16.732.833.407,74. Naquele mesmo período, o MEC pagou à ação 0E34 R\$ 33.869.153.542,00¹⁴⁶. Ou seja, o valor gasto com aquelas iniciativas do Pronatec, apropriado pelo Senai e pelo Senac, conjuntamente, no período de 2011 a 2014, foi quase metade do valor aplicado pelo MEC na complementação da União ao Fundeb que é o principal fundo da educação básica no Brasil.

Ao invés daquele gasto de R\$ 16,7 bilhões com o Senai e o Senac nas iniciativas do Pronatec - Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação - não seria mais adequado investir numa educação básica de qualidade, para somente depois ser empregado em uma educação profissional de qualidade, conforme a perspectiva gramsciana da escola única ou unitária que proporcionaria essa formação,

escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre equanimemente o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual. Deste tipo de escola única, através de repetidas experiências de orientação profissional, passar-se-á a uma das escolas especializadas ou ao trabalho produtivo (GRAMSCI, 1985, p. 118).

A próxima subseção focaliza como se procederam as relações público-privadas através do maior quantitativo de matrículas realizadas pelos SNAs - com destaque para o Senai e o Senac – em relação às outras redes de ensino na iniciativa Bolsa-Formação.

5.3 Matrículas

Outro sinal das relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec foi o envolvimento de cada rede ofertante nas matrículas com destaque, respectivamente, para o Senai e o Senac. A próxima tabela ilustra a participação de cada rede ofertante nas matrículas

¹⁴⁶ Valor somado por nós, pago pelo MEC, por ação, nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, disponibilizados no sítio eletrônico do SIOP <<https://www1.siop.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

nessa iniciativa, de acordo com os dados do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 79 – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2018).

Tabela 36 - Participação de cada ofertante nas matrículas do Pronatec Bolsa-Formação - 2011 a 2014

Ofertante/Exercício	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Rede Federal	1.338	91.965	244.197	282.113	619.613
Redes Estaduais	0	23.420	84.568	95.701	203.689
Instituições Municipais	0	0	1.036	3.131	4.167
Senac	9.885	211.218	428.092	406.950	1.056.145
Senai	11.935	310.978	621.338	605.905	1.550.156
Senar	0	23.610	43.415	59.718	126.743
Senat	0	6.252	89.266	100.658	196.176
Escolas Técnicas Privadas	0	0	27.578	128.540	156.118
IES Privadas	0	0	119.876	238.987	358.863
TOTAL	23.158	667.443	1.659.366	1.921.703	4.271.670

Fonte: Ofício nº 45/2017/GAB/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017, dados de 30/01/2017 – CGU (2018, p. 30).

Com base na tabela acima, seguem os percentuais totais de matrículas realizadas, por rede de ensino, no período de 2011 a 2014.

Tabela 37 - Percentual total de matriculados por rede ofertante do Pronatec Bolsa-Formação - 2011 a 2014

Rede ofertante	Porcentagem
Rede Federal	14,50%
Redes Estaduais	4,77%
Instituições Municipais	0,10%
Senac	24,72%
Senai	36,29%
Senar	2,97%
Senat	4,59%
Escolas Técnicas Privadas	3,65%
IES Privadas	8,40%
Total	100%

Fonte: Elaboração e adaptação nossa a partir dos dados disponibilizados no Ofício nº 45/2017/GAB/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017, dados de 30/01/2017 – CGU (2018, p. 30).

De acordo com as duas tabelas logo acima, se focarmos nas entidades que mais matricularam, respectivamente, o Senai e o Senac foram responsáveis, no período de 2011 a 2014, por 2.606.301 do total das matrículas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec que percentualmente equivaleram a 61,01%, dessas matrículas, significando que de cada 10 matrículas realizadas, 6 foram no Senai e no Senac.

Ainda nos reportando aos dados disponibilizados pelas duas tabelas logo acima, os SNAs - Senac, Senai, Senar e Senat - foram responsáveis, no período de 2011 a 2014, por 2.929.220 do total das matrículas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, que percentualmente equivaleram a 68,57% dessas matrículas. Ou seja, de cada 10 matriculados na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2014, perto de 7 realizaram seus cursos nos SNAs. Se adicionarmos a rede privada - Escolas Técnicas Privadas e as IES Privadas - teremos 3.444.201 matriculados, o equivalente a 80,62% das matrículas. Ou seja, de cada 10 matriculados naquela iniciativa, no período de 2011 a 2014, 8 realizaram seus cursos em entidades privadas.

Os dados atestados por Oliveira (2018) sobre o percentual de participação da Rede Federal de Ensino e das parcerias público-privadas do total de matrículas efetivadas na oferta da Bolsa-Formação/Pronatec – na cidade de Pelotas (RS) – no período de 2011 a 2015 são até um pouco maiores do que percentualmente a tabela logo acima - 89,3% Parceria Público-Privada; e, um pouco menores do que a Rede Federal, 10,7%.

Vieira (2008) diz que a forma como estão organizadas as matrículas é outro elemento que disponibiliza informações para uma análise do público e do privado. Tal afirmação ajuda-nos a entender o porquê das matrículas nos cursos oferecidos pelo Pronatec nas iniciativas Bolsa-Formação e Acordo de Gratuidade com o Sistema S - foram ofertadas de forma preponderante pelos entes não públicos - entidades privadas sem fins lucrativos, ONGs, SNAs, Escolas Técnicas privadas e IES privadas - repercutindo no carreamento bem maior dos recursos públicos para essas entidades.

Segundo o relatório de auditoria que versou sobre a consolidação de auditorias de conformidade, integrantes de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) dos recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, o financiamento de matrículas, em cursos da Bolsa-Formação pela União, requer a efetuação de dois procedimentos pelas instituições de ensino ofertante: confirmação da matrícula de candidatos à Bolsa-Formação e reconfirmação de matrícula dos beneficiários da Bolsa-Formação (TCU, 2016a).

Esse mesmo relatório de auditoria apurou impropriedades no procedimento de confirmação de matrícula, tais como termos de compromissos assinados após o começo dos cursos ou não assinados, ausência de comprovantes de matrículas e de documentos de identificação de alunos, em nove das treze entidades auditadas: Senai-BA, Senai-GO, Senai-PE, Senac-PI, Senac-RN, Senai-SE, Senar-TO e pelas Secretarias Estaduais de Educação dos Estados de Goiás e de Minas Gerais.

Quanto à reconfirmação de matrículas, o art. 16 da Portaria-MEC 168/2013, vigente à época das auditorias, concedeu às instituições de ensino ofertantes de cursos da Bolsa-Formação, a competência para reconfirmar, no Sistec, a matrícula dos estudantes após o desenvolvimento de 20% e antes de integralizar 25% da carga horária total de curso FIC (TCU, 2016a).

A fiscalização descobriu, através do confronto entre amostras do controle da frequência de alunos aos cursos da Bolsa-Formação (diários de classe), realizados em 2013 e 2014, e a base de dados do Sistec a existência de vários alunos sem frequência inicial ou com frequência inicial escassa, cujas situações de matrículas encontravam-se irregularmente registradas no referido sistema em dez das treze entidades auditadas (76,92% do total), quais sejam: Instituto Dom Moacyr Grechi-AC, Senai-BA, Senac-CE, Senai-GO, Secretaria de Educação-GO, Senai-PE, Senac-PI, Senac-RN, Senai-SE e Senar-TO (TCU, 2016a).

Tal constatação dos auditores ocorreu no Senai-PE a partir das discussões realizadas com Washington Ferreira da Silva durante a elaboração de sua dissertação de mestrado intitulada *As ações do Senai no âmbito do Pronatec em Pernambuco*¹⁴⁷. Washington Ferreira que foi docente do Senai-PE, disse que vários discentes tinham evadido dos cursos do Pronatec - nas Escolas Técnicas Senai de Areias, na cidade de Recife (PE) e do Cabo de Santo Agostinho, cidade que faz parte da Região Metropolitana de Recife (PE), que foram seu campo de pesquisa – constavam na lista de frequência do Programa por vários meses, para provavelmente o Senai, através das Escolas Técnicas mencionadas, receberem as verbas da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec. Esse fato ocorrido no Senai pode ter sido replicado em várias instituições que implementaram a Bolsa-formação do Pronatec, tais como, os SNAs e as Redes Federal, Estaduais, Municipais e Privadas.

Por entender que a regularidade do procedimento de matrícula e reconfirmação de matrícula são etapas nevrálgicas para a sistemática de transferências de recursos financeiros do Pronatec, porque devem diminuir o risco da existência de alunos sem frequência real nos cursos, da contabilização indevida de matrículas para fins de pagamento de hora-aula e consequente prejuízo aos cofres públicos, foi determinado à Setec/MEC que apurasse a diferença de horas-aluno entre o valor repassado e o valor correspondente às matrículas efetivamente reconfirmadas (TCU, 2016a).

¹⁴⁷ Dissertação de mestrado defendida em 30/09/2016, no PPGE-UFPE, orientada pelo Prof. Dr. Ramon de Oliveira.

A próxima subseção destaca como se procederam as relações público-privadas através da ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas das entidades privadas e dos SNAs na iniciativa Bolsa-Formação.

5.4 Ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas

As prestações de contas das instituições das redes públicas de educação profissional (estadual, distrital e municipal) e dos SNAs devem ser realizadas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). A Setec é responsável pela análise técnica da prestação de contas enquanto compete ao FNDE a análise financeira (CGU, 2018).

As normas do Pronatec Bolsa-Formação não trazem informações sobre como as instituições da rede privada “prestariam contas sobre o cumprimento do objeto” (CGU, 2018, p. 67)

Esse mesmo documento fala quanto à rede privada, sobre a Resolução CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013, que ela não expõe informações sobre a forma como tais instituições prestariam contas sobre o cumprimento do objeto, apesar de a Lei nº 12.513/2011 prever que o Pronatec poderá ser realizado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente.

Assim, não obstante a existência de legislação que trata da prestação de contas notou-se o seguinte: “a legislação não está sendo seguida e que existem lacunas nas normas sobre esse tema” (CGU, 2018, p. 73)

No relatório de auditoria para verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, a SecexEducação apontou deficiências na sistemática de recebimento e análise de prestações de contas da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec caracterizados com transferência direta (Pronatec-TD), cujo critério de consulta no SiGPC é “Pronatec-TD”. Neste, abrangem os recursos transferidos aos órgãos gestores de EPT nos Estados (órgãos e entidades estaduais ofertantes) e aos SNAs (Senac, Senai, Senar e Senat) (TCU, 2016a).

O FNDE, responsável pela expedição de legislação que disponham sobre o repasse de recursos financeiros e sobre a prestação de contas, emitiu, para as Redes Estadual, Municipal e Distrital e para os SNAs, resoluções que possuem itens específicos sobre o tema prestação de

contas (Resolução CD/FNDE nº 8/2013 e nº 7/2013, respectivamente). Por prestarem contas no SiGPC, esses ofertantes devem seguir também a Resolução CD/FNDE nº 2/2012 (CGU, 2018).

Esse mesmo documento informou que foi observado durante a Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do MEC, em 2016, que a legislação dos ofertantes que prestaram contas pelo SiGPC não foi seguida, visto que as informações esperadas não foram apresentadas.

A SecexEducação informou que levando em consideração as dificuldades enfrentadas pelo FNDE para implantação e implementação do SiGPC, a apresentação da maior parte das prestações de contas dos recursos do Pronatec ocorreu intempestivamente, o que, entre outros fatores, contribuiu para que não houvesse, até aquele momento, análise conclusiva por parte do FNDE e da Setec de nenhuma das prestações de contas apresentadas. Dessa forma, nenhuma das prestações de contas dos recursos do Pronatec foi analisada conclusivamente, englobando recursos repassados desde 2011, ano de início do Programa, até as prestações de contas dos recursos recebidos em 2014, cujas prestações de contas deveriam ter sido apresentadas até outubro de 2015 (TCU, 2016a).

A funcionalidade “Enviar” do SiGPC foi disponibilizada para o Pronatec em 2014. Antes disso, mesmo que as instituições tivessem as prestações de contas disponíveis, não poderiam enviá-las ao FNDE, tendo em vista que a não disponibilização da referida funcionalidade fazia com que o sistema não possuísse abertura para recepção das prestações de contas do Pronatec (TCU, 2016a). Ou seja, no período delimitado para nossa pesquisa, 2011 a 2014, o sistema de prestação de contas do Pronatec não estava pronto para recebê-las. Entendemos como grave o SiGPC não ter estado pronto para o recebimento das prestações de contas das entidades que receberam recursos do Pronatec, via FNDE, para implementação da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, pois a fiscalização/monitoramento de políticas públicas através das prestações de contas coíbe possíveis apropriações indevidas do fundo público.

A fiscalização decorrente do levantamento realizado pela SecexEducação, de acordo com alusão feita na instrução TC 013.753/2015-0 que cuida do tratamento que tem sido dado às prestações de contas transmitidos pelo FNDE, sobretudo com relação ao SiGPC, o dever constitucional de prestar contas, com fundamento no princípio republicano, não se restringe à responsabilização do executor da política pública em apresentar os elementos que comprovem a utilização dos recursos. O encargo envolve também

o dever voltado para o repassador dos recursos em analisar os elementos apresentados, à luz dos ditames legais e princípios constitucionais aplicáveis, com vistas à emissão de um parecer acerca das contas recebidas e a adoção de

outras medidas necessárias para reaver os recursos aplicados indevidamente. **O mero repasse de recursos sem que haja, ao final, a análise mencionada, traz sérios riscos de desvios, o que pode ocorrer, inclusive, de forma reiterada por um mesmo executor** (TCU, 2016a, p. 26, negrito nosso).

A SecexEducação, nesse mesmo relatório de auditoria, citou que em virtude do processo de implementação do SiGPC, das dificuldades enfrentadas pelo FNDE para tanto e da derrogação do prazo para entrega das prestações de contas dos recursos do Pronatec previsto no art. 65 da Portaria MEC 168/2013 “ficou relativizado, para as instituições ofertantes, o quesito tempestividade na entrega das prestações de contas pelas instituições ofertantes do programa” (TCU, 2016a, p. 25).

Interessante foi a constatação que a CGU, através do Relatório de Auditoria Anual de Contas, onde a unidade auditada foi o FNDE - exercício 2014 -, verificou-se atraso na execução do cronograma do SiGPC, provocando falta de intempestividade na análise das prestações de contas dos recursos transferidos aos entes federados. O FNDE disse que até novembro de 2014 foram oferecidos para registro 4.329 prestações de contas referentes a transferências voluntárias, em um total de R\$ 2,5 bilhões; e que estava esperado para 1º de dezembro de 2014 a liberação do registro das prestações de contas do Pronatec, relativas aos exercícios 2011 a 2013, num total de R\$ 3,5 bilhões. O TCU, através da manifestação da unidade técnica do tribunal, ao apreciar o processo TC 012.461/2014-8, que resultou no Acórdão nº 2795/2014-Plenário, posicionou-se sobre a prestação de contas da seguinte forma:

Inobstante a Resolução CD/FNDE nº 2, de 18/01/2012, estabelecer a utilização obrigatória, a partir de 2012, do Sistema de Gestão de Prestações de Contas (SiGPC), eventuais dificuldades operacionais, como a não implementação do sistema informatizado, não tem o condão de suspender ou de inviabilizar o instrumento da prestação de contas, à revelia da Constituição. Por esse raciocínio, o sistema, em vez de melhorar e agilizar os procedimentos para a prestação de contas, acaba por obstar o cumprimento do princípio constitucional da prestação de contas do uso de recursos públicos (CGU, 2015, p. 62).

Em consulta ao SiGPC, em 16/3/2016, 62 prestações de contas referiram-se a recursos recebidos de 2011 a 2014 e que, portanto, possuíam prazo de entrega até trinta de outubro do exercício seguinte ao de recebimento dos recursos. O volume de recursos envolvidos nessas 62 prestações de contas foi próximo de R\$ 6,66 bilhões, conforme dados disponibilizados na tabela abaixo:

Tabela 38 - Prestações de contas no SiGPC - 2011 a 2014

	Prestações de Contas no SiGPC	Prestações de Contas Enviadas	Prestações de Contas Não Enviadas
2011 a 2014	62	58	4
Volume de Recursos	R\$ 6,66 bilhões	R\$ 6,62 bilhões	R\$ 38,8 milhões

Fonte: SiGPC (consulta em 16/03/2016) - TCU (2016, p. 25).

O valor de R\$ 38,8 milhões de prestações de contas não enviadas no SiGPC, de 2011 a 2014, não é um valor pequeno. Quando comparemos esse valor com o valor pago pelo MEC, naquele mesmo período, na ação 4000 - Estudos e Pesquisas Educacionais - foram disponibilizados quase R\$ 21,9 milhões¹⁴⁸. Ou seja, o volume de recursos das prestações de contas não enviadas ao SiGPC foi de 77,22% superior ao valor pago ao MEC na ação 4000.

Quando comparamos aquele mesmo valor de R\$ 38,8 milhões de prestações de contas não enviadas no SiGPC, de 2011 a 2014, com as transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de instituições privadas de ensino superior que receberam mais recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, conforme a tabela 33 dessa tese, no ano de 2013 os valores pagos para as dez instituições privadas que mais receberam foram próximos de R\$ 22,7 milhões. Ou seja, o volume de recursos das prestações de contas não enviadas ao SiGPC foi de 70,97% superior ao valor pago pelo FNDE para as dez instituições privadas que mais receberam da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec.

Através da Portaria MEC nº 817/2015, o prazo para envio das prestações de contas dos ofertantes das Redes estadual, municipal e distrital e SNA, que receberam transferência direta de recurso, foi modificado para 30 de abril de 2016 (CGU, 2018).

Mesmo assim, segundo a SecexEducação, as entidades responsáveis pela entrega dessas prestações de contas continuavam, à época da conclusão do relatório de auditoria, inadimplentes do dever de prestar contas, cujo montante foi de aproximadamente R\$ 38,8 milhões, o que representa menos de 0,6% dos recursos transferidos no período indicado na tabela acima (TCU, 2016a). Tal inadimplência na prestação de contas está em desacordo com

¹⁴⁸ Dados disponibilizados no seguinte sítio eletrônico: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2019. Os valores pagos pelo MEC na ação 4000 – Estudos e Pesquisas Educacionais – foram os seguintes: em 2011, R\$ 4.228.851,00; em 2012, R\$ 2.936.516,00; em 2013, R\$ 8.518.933,00; e, em 2014, R\$ 6.209.991,00. Tais valores totalizaram R\$ 21.894.291,00.

o que prega o § 1º do art. 6º da Lei do Pronatec nº 12.513/2011, na exigência de prestação de contas da aplicação dos recursos.

No que se refere à auditoria de processos de contas, a auditoria realizada na Setec no Programa 2031 (Pronatec Bolsa-Formação), no exercício de 2013, destacou oito recomendações pendentes de atendimento que repercutiu diretamente no desempenho da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, das quais mencionam-se:

a falta de metodologia prévia para cálculo do custo da bolsa-formação paga às redes públicas de ensino e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem; o processo de homologação da SETEC para liberar as transferências às redes de ensino não garante a oferta dos cursos pactuados entre demandantes e ofertantes, porque as vagas são convertidas em hora-aula na assinatura do termo de adesão; **a SETEC em conjunto com o FNDE não implementaram os procedimentos de cobrança, recebimento e análise da prestação de contas; e o SISTEC carece de mecanismos que assegurem a qualidade da informação, pois os dados são inconsistentes e o sistema não guarda o histórico das alterações efetuadas** (CGU, 2014, p. 56, negrito nosso).

Segundo a SecexEducação, foi realizada consulta ao SiGPC, ao FNDE e à Setec acerca do andamento das análises das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação (Transferência Direta). De ambas as fontes se apurou que em nenhuma das prestações de contas dos recursos mencionados na tabela logo acima houve análise conclusiva até o momento do término daquela auditoria, a despeito de haver repasses desde o início do programa, em 2011. Em reunião com representantes do FNDE, em novembro de 2015, foi informado que as prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação “não seriam realizadas no SiGPC e que seria constituída equipe *ad hoc*, utilizando-se o procedimento tradicional de análise de prestação de contas” (TCU, 2016a, p. 26)

A SecexEducação, nesse mesmo relatório de auditoria, a partir das informações citadas na tabela logo acima, pediu ao FNDE o detalhe da sistemática a ser usada para realização da análise das prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação (Pronatec-TD) e respectivo cronograma.

Segundo a SecexEducação, o FNDE informou que, em virtude da indisponibilidade do módulo de análise automática da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação (Pronatec-TD), viabilizou a formalização dos processos através da impressão das telas do SiGPC – Contas Online (módulo do sistema destinado ao registro dos dados da execução e elaboração das demonstrações da prestação de contas), procedendo-se a análise financeira das prestações de contas presentes no Sistema. Assim que fosse realizada a análise sob o aspecto financeiro, os

autos seriam encaminhados à Setec, com vistas a emissão de parecer sob o aspecto técnico (TCU, 2016a).

O FNDE expôs o seguinte cronograma de atividades relativas às análises das prestações de contas dos recursos transferidos à conta do Pronatec-TD:

Quadro 13 - Cronograma de análise das prestações de contas do Pronatec pelo FNDE

Autuação dos Processos de Prestação de Contas	19 a 29/10/2015	Autuação e registro dos processos no sistema “Documenta” e no histórico das transferências do SiGPC.
Instrução dos Processos de Prestação de Contas	3 a 27/11/2015	Inclusão dos seguintes documentos: - Informação de Saldo do Exercício anterior registrada no SiGPC; - Planilha gerada a partir das informações contidas no relatório “relação de pagamentos” provenientes do SiGPC.
Elaboração dos primeiros documentos de análise financeira e submissão dos autos à área técnica (Setec)	30/11/2015 a 31/01/2016	Será elaborada “informação” com juízo de valor e descrição da análise financeira efetuada de modo a subsidiar a análise técnica por parte da Setec e a emissão de notificações para esclarecimento das ocorrências verificadas.
		Cada informação abrangerá até três exercícios (2011 a 2013), por entidade executora, de acordo com os repasses efetuados.
		Análise financeira e procedimentos de suporte à análise.

Fonte: Ofício 342/2015/DIFIN/CGCAP/FNDE (peça 26, p. 3-4) – TCU (2016, p. 26-27).

A SecexEducação informou que em reunião realizada na Setec foi dito à equipe de auditoria que, a partir do recebimento das prestações de contas com parecer financeiro, a unidade levaria aproximadamente 30 dias para realizar a análise técnica, o que está de acordo com o previsto no art. 8º, §2º, das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013, cujo prazo é de trinta dias úteis para análise após o recebimento das prestações de contas. Após isso, os processos seriam devolvidos ao FNDE, ao qual compete emitir o parecer conclusivo (TCU, 2016a).

Em nova consulta ao SiGPC, verificou-se que em 39 prestações de contas apresentadas houve emissão de parecer financeiro por parte do FNDE, encontrando-se no aguardo de análise técnica da Setec. Todas elas se referiam a recursos recebidos até 2013.

Através da consulta ao SiGPC, verificou-se a seguinte situação relativo as prestações de contas das Redes Estadual, Municipal, DF e SNAs liberadas para o envio ao SiGPC, de 2011 a 2015:

Tabela 39 - Prestações de contas das Redes Estadual, Municipal, DF e SNAs liberadas para o envio no SiGPC - 2011 a 2015

Ano	Quantidade de prestações de contas liberadas para envio
2011	04
2012	15
2013	25
2014	32
2015	41
Total	117

Fonte: SiGPC (consulta em 21/09/2017) - CGU (2018). Elaboração e adaptação nossa.

No que se refere às Redes Estadual, Municipal, DF e SNAs, para o período de 2011 a 2015, das 117 prestações de contas registradas no SiGPC conforme a tabela logo acima, 77 foram analisadas, sendo que dessas, em três não se localizou o parecer técnico (CGU, 2018). Ou seja, 65,81% das prestações de contas registradas no SiGPC, entre 2011 e 2015, foram analisadas, sendo que com o parecer técnico a porcentagem caiu para 63,24%. A partir desses dados, de cada 10 prestações de contas registradas no Sistema, em média, 6,32 foram analisadas e 3,68 não foram, o que demonstra que 1/3 das contas não analisadas podem ter causado danos ao erário público.

A falta de análise das prestações de contas registradas no SiGPC pode ter ocorrido pelos seguintes motivos: falta de recursos humanos para análise, fruto da reforma do Estado brasileiro em que se percebe um déficit em diversos setores ligados aos ministérios: a configuração histórica do Estado brasileiro, em que os órgãos de fiscalização não cumprem com o seu papel efetivo de fiscalizadores do fundo público brasileiro, dando pesos diferentes à fiscalização dependendo das instituições a serem fiscalizadas, abrindo margem para a corrupção.

A SecexEducação exarou, enquanto efeitos reais e potenciais:

Diminuição da expectativa de controle dos recursos repassados no âmbito do Pronatec; intempestividade nas análises das prestações de contas, dificultando a recuperação de recursos aplicados indevidamente; ausência de análise acerca da regularidade na execução dos recursos do Pronatec, bem como em relação ao cumprimento dos objetivos do programa (TCU, 2016a, p. 27)

Segundo a CGU, foram identificadas as seguintes falhas relacionadas ao processo de prestação de contas:

Falta de informações dos ofertantes que prestam contas pelo SiGPC; falta de compatibilidade entre o fluxo do termo de execução descentralizada descrito em legislação específica e da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação referente à rede federal de EPCT; não identificação das despesas que não podem ser financiadas com recursos da Bolsa-Formação para subsidiar a análise da prestação de contas, ainda que de forma não exaustiva; as informações do parecer não refletem com suficiência a análise técnica da SETEC sobre o cumprimento do objeto, como a emissão de parecer pelo cumprimento parcial do objeto sem a execução de hora-aluno pelos ofertantes (CGU, 2018, p. 16).

Em relação à Rede Federal, em que ocorreu a descentralização de recursos no lugar da transferência, a prestação de contas não foi finalizada já que não foram realizadas as análises financeiras pelo FNDE. Foram emitidos 163 pareceres técnicos da Rede Federal, dos quais em 133 a Setec emitiu a opinião pelo cumprimento integral, enquanto em trinta, pelo cumprimento parcial do objeto (CGU, 2018).

Percebemos que houve ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas das entidades ofertantes da Bolsa-Formação do Pronatec. Esse dado fortalece, principalmente para a rede privada ofertante - SNAs, Escolas Técnicas Privadas e IES Privadas - uma falta de transparência com os órgãos de controle - tais como o TCU e a CGU - e de fiscalização orçamentária, estabelecendo um sentimento de que o recebimento do fundo público não precisa de fiscalização dos recursos, caindo em um vício muito perigoso, conivente e problemático para o Estado.

Aliado a isso, o déficit no quadro de pessoal das instituições fiscalizadoras daquela iniciativa - TCU, CGU, Setec e FNDE - fruto da reforma do Estado brasileiro, não consegue dar conta da enorme demanda das prestações de contas. Isso reforça que as relações público-privadas, desenvolvidas na Bolsa-Formação do Pronatec, principalmente para as instituições privadas, sejam cômodas e tranquilas, sem uma maior rigorosidade naquelas prestações, podendo ser um forte indício de mais uma benesse do Estado brasileiro para apropriações indevidas do fundo público.

A próxima subseção destaca como se procederam as relações público-privadas através dos indicadores e metas na iniciativa Bolsa-Formação.

5.5 Indicadores e metas

Para a implementação do Pronatec, a Bolsa-Formação foi a primordial ação do objetivo estratégico da Setec que consistiu na expansão a oferta de vagas em cursos de educação

profissional e tecnológica, para aumentar oportunidades de inclusão social e produtiva a estudantes e trabalhadores (TCU, 2015).

De acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas - exercício 2013 -, em que a unidade auditada foi a Setec/MEC, na subseção 2.3 intitulada *Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ*, para avaliação e acompanhamento da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, os gestores da Setec utilizaram como parâmetro um único indicador – o número de matrículas realizadas. Este indicador não possibilitou a avaliação dos impactos econômicos e sociais que se pretendeu obter com sua efetivação, na perspectiva da continuidade dos estudos, principalmente na área técnica, como da inserção do egresso no mundo do trabalho. Também não conseguiram comprovar a qualidade do ensino oferecido baseado em parâmetros anteriormente definidos, particularmente na abordagem sobre a permanência e aproveitamento do aluno do curso, à verticalização do ensino (grau de inserção na educação superior) e à qualidade da infraestrutura e dos serviços prestados (CGU, 2014).

Nesse mesmo Relatório, a CGU propôs à Setec eleger metas e indicadores necessários ao monitoramento e à avaliação do Pronatec Bolsa-Formação.

O último objetivo estratégico sobre o Pronatec versou sobre a iniciativa denominada Bolsa-Formação, que de acordo com os Relatórios de Gestão da Setec – exercícios 2012 e 2013 – trataram sobre a expansão no oferecimento de cursos de EPT articulada com a educação de jovens e adultos (EJA), sendo exarado da seguinte forma: “Ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica articulada com a educação de jovens e adultos e de processos de reconhecimento de saberes e certificação profissional para possibilitar a (re) inserção socioprofissional de jovens e trabalhadores” (BRASIL, 2013, p. 37; BRASIL, 2014, p. 48, **negritos no original**)

Tal objetivo estratégico vinculou-se aos seguintes programas associados e ações estratégicas:

Quadro 14 - Macroprocesso, programas associados e ações estratégicas

Macroprocesso	Programas e ações associadas	Ações estratégicas
Articulação de EPT com políticas de EJA e trabalho	EPT articulada à EJA	Expandir a oferta de cursos técnicos e FIC articulados à EJA por meio da Bolsa-Formação Pronatec
	Certificação Profissional	Reestruturar e expandir a Rede Certific de forma integrada ao Pronatec
	Mulheres Mil	Ampliar a oferta de vagas no Programa Mulheres Mil por meio da Bolsa-Formação Pronatec

Fontes: Relatórios de Gestão da Setec – exercícios 2012 e 2013 (BRASIL, 2013, p. 37; BRASIL, 2014, p. 48).

Os indicadores e metas daquele último objetivo estratégico foram os seguintes:

Tabela 40 - Indicadores e metas para ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica articulada com a educação de jovens e adultos e de processos de reconhecimento de saberes e de certificação profissional

Indicadores	Meta 2013-2014
Número de matrículas em programas de reconhecimento de saberes para fins da certificação profissional	100.000
Número de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional	200.000
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos articulados à educação profissional	5%
Número de vagas em cursos de profissionalização articulados com elevação de escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade social	100.000

Fontes: Relatórios de Gestão da Setec – exercícios 2012 e 2013 (BRASIL, 2013, p. 37; BRASIL, 2014, p. 48).

Dos quatro indicadores apontados na tabela logo acima, dois se referiram ao número de matrículas, um ao percentual de matrículas e o outro ao número de vagas. E dos quatro indicadores descritos nessa mesma tabela, três foram relativos aos dados quantitativos e o outro, à informação percentual. Ajuda-nos sobre esse debate o que Maria Helena Augusto pontuou sobre a subordinação das políticas educacionais à lógica econômica: “As políticas educacionais [dentre elas as de educação profissional] ficam, em tal situação, subordinadas à lógica econômica, pois **o que está em jogo é a eficácia dos resultados quantitativos, tendo como pressuposto a eficiência [...]**” (AUGUSTO, 2013, p. 1272, negrito nosso)

De acordo com o Relatório de Gestão do MEC - exercício de 2014 - constam as informações sobre os indicadores de desempenho operacional do Ministério sobre as iniciativas do Pronatec conforme a tabela a seguir:

Tabela 41 - Informações sobre indicadores de desempenho operacional do MEC sobre o Pronatec

Denominação	Índice de Referência (2011)	Índice observado (2014)	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Pronatec – Total de matrículas confirmadas por tipo de curso	785.272	8.150.963	Anual	Índice acumulado. O indicador é alimentado pelos indicadores das 5 iniciativas do Pronatec: Bolsa-Formação, Acordo de Gratuidade, Rede Federal (ingressantes em cursos técnicos presenciais), E-Tec e Brasil Profissionalizado

Fonte: Relatório de Gestão do MEC – exercício 2014 (BRASIL, 2015, p. 158).

Já pontuamos na subseção 5.3 *Matrículas* dessa seção aquilo que Vieira (2008) expressou: a configuração como estão ordenadas as matrículas é outro componente que oferece elementos para uma análise do público e do privado. As iniciativas que mais exacerbaram as relações público-privadas foram o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação, já que o maior quantitativo de matrículas ocorreu, respectivamente, no Senai e no Senac que são instituições privadas, conforme visto nas tabelas 24 e 36 dessa tese.

O Relatório de Gestão do MEC - exercício 2014 - dispõe que nos últimos anos o Ministério tem tentado melhorar o Modelo de Planejamento e Monitoramento de suas políticas através da primazia de ações de caráter estratégico, para o direcionamento dos seus esforços para impulsionar resultados específicos e relevantes para a sociedade, além de simplificar e aperfeiçoar a coordenação entre as políticas educacionais e as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente, em atendimento às necessidades da sociedade brasileira, tendo enquanto estratégia, diretrizes e políticas o PNE, o PPA e a LDB (BRASIL, 2015). Dentre tais políticas do Ministério, o Pronatec também foi englobado conforme demonstrado na tabela acima com os indicadores de desempenho operacional do MEC.

Para sistematização do Modelo de Planejamento e Monitoramento, foi desenvolvido o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC), que viabilizou a consolidação das informações gerenciais e estratégicas (BRASIL, 2015).

Na ata da 1ª reunião do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional¹⁴⁹, o então Presidente do Conselho, o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, Marco Antonio de Oliveira, citou a necessidade de fortalecer a infraestrutura de Tecnologia de Informação do MEC e de pessoal da Diretoria responsável pela implementação do Programa, com o objetivo de aprimorar os indicadores e o arranjo de monitoramento e avaliação. Ao mostrar tal preocupação, informou que a Secretaria Executiva do MEC enviou ao MPOG estudo com a proposta de recomposição da força de trabalho da Secretaria. Os Conselheiros revelaram a opinião de “enviar recomendação ao Secretário Executivo do MEC, na forma de resolução, para que o Ministério exerça as gestões necessárias perante o MPOG e demais órgãos competentes, de forma a mitigar o problema” (extrato da ata da 1ª reunião do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, p. 3, linhas 74-76).

¹⁴⁹ Tal ata foi solicitada ao MEC, através do e-SIC, em 05/06/2018, gerando o protocolo de pedido 23480.01289/2018-68. O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional se reuniu três vezes, sendo a primeira reunião realizada em 20/11/2013, a segunda em 18/08/2014 e a terceira em 17/11/2014, sendo lavrada a ata só da primeira reunião de acordo com a resposta da Chefia de Gabinete da Setec/MEC, sendo-nos enviada a ata lavrada até então.

A Secretaria Executiva desse mesmo Conselho “irá elaborar proposta de minuta que será encaminhada aos conselheiros por e-mail para aprovação, levando em conta o estudo elaborado pela Setec/MEC e as recomendações da CGU a respeito do tema” (extrato da ata da 1ª reunião do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, p. 3, linhas 76-79).

De acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas - exercício 2013 -, em que a unidade auditada foi a Setec/MEC (CGU, 2014), na subseção 2.5 intitulada *Avaliação dos Controles Internos Administrativos*, para avaliar os controles internos administrativos iniciados pela Setec para garantir os objetivos estratégicos da Ação de Governo 20RW – Apoio à Formação Profissional e Tecnológica (Pronatec Bolsa-Formação) foi analisado um dos seguintes elementos dos sistemas de controle interno: o monitoramento. A Setec realizou diversas avaliações contínuas, até mesmo com visitas *in loco* e registros em sistema informacional próprio, para atestar que os objetivos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec estão sendo executados, contudo a ausência de normas e parâmetros de qualidade exigidos para a realização do Projeto e aprovação de prestação de contas, os termos de adesão/cooperação genéricos e a ausência de metas e indicadores que demonstrem a situação futura desejada para a implementação daquela iniciativa, traz risco ao desempenho adequado das atividades de monitoramento do Programa.

Os indicadores utilizados para avaliar o Pronatec quantitativamente andaram em conformidade com a estruturação da Administração Pública Federal do governo Dilma Rousseff. O MPOG desse governo, na apresentação do documento *Indicadores – orientação básicas aplicadas a gestão pública*, defendeu que tem a intenção de oficializar “alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, **como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA**, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros” (BRASIL, 2012, p. 7, negrito nosso).

A articulação dos indicadores e metas do Pronatec, que constam nas tabelas e no quadro logo acima, com o documento supracitado do governo Dilma Rousseff, convergem para a associação da “função avaliação” à reforma gerencialista do Estado “com **ênfase nos resultados** e na desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens sociais [...]” (FARIA, 2005, p. 99, negrito nosso).

Segundo Prestes (2012), os poucos estudos ou problematizações sobre as contribuições da avaliação de políticas públicas para o aperfeiçoamento e os avanços das avaliações de políticas sociais e sua aplicabilidade no mundo real, de acordo com Faria (2005), concorre para

que os modelos avaliativos adotados permaneçam gravitando na órbita das questões analíticas mais convencionalmente valorizadas pela Ciência Política.

Nessa perspectiva, há um fortalecimento da hegemonia da “perspectiva gerencialista”, bem como seu enfoque centralizador, na avaliação das políticas sociais, como relata Prestes (2012), englobando também as políticas públicas de educação profissional e qualificação profissional, tal como o Pronatec.

Isso torna difícil as proposições inovadoras de avaliações das políticas públicas sociais, fortalecendo, no dizer de Prestes (2012) reportando-se à Beltran (2008), toda uma poderosa indústria de indicadores espreitada em nível internacional, que efetiva sua influência sobre os países desenvolvidos e os menos abastados, convertendo-se em doutrinas. Dessa forma, comprime os espaços de construção de cidadania e solapa a confiança dos povos nos resultados da avaliação (PRESTES, 2012).

As propostas dos indicadores e metas referendados pelo Pronatec caracterizaram-se pela lógica empresarial e endeusamento da quantificação. Não somos contrários à avaliação das políticas públicas sociais, bem como das suas respectivas metas. Nossa crítica pauta-se pela supervalorização dos aspectos, indicadores e metas quantitativos em detrimento das dimensões qualitativas. Os indicadores e metas que permearam o Pronatec, no período de 2011 a 2014, são mais uma expressão da relação público-privada nas políticas de qualificação profissional e educação profissional. Defendemos que as questões básicas para avaliação dessas políticas públicas e seus respectivos indicadores - que devem sempre ser seus norteadores – são: para quê? para quem? como? por quê?

Acreditamos também que a realidade é muita mais complexa do que quaisquer indicadores e eles por si só não dão conta de captá-la. Além disso, também é importante a interlocução tripartite - governo, empresariado e trabalhadores -, de forma paritária, democrática, igualitária e pedagógica na proposição de indicadores qualitativos para a melhoria do Pronatec, até porque enquanto princípio, a avaliação não deve punir ou premiar, mas conhecer os complicadores e encontrar formas de superá-los, diagnosticando os pontos frágeis e fortes da política para sempre melhorá-los. A elaboração da proposta final/provisória de avaliação desse Programa passa, impreterivelmente, por uma discussão ampliada sobre suas respectivas identidades e projeto de nação, bem como pela explicitação do modelo de trabalhador que se quer formar para essa política social. A avaliação também deve ser emancipatória e participativa, embasando-se como instrumento de democratização.

Uma avaliação que evidencie a dimensão democrática e a igualdade assume a conotação

de um processo educativo e privilegia a “construção de um conhecimento crítico, ético e transformador” (Saul, Freitas, Pontual & Koyama, 2007, p. 117; Afonso, 2009) requer imaginação “sociológica” e, “na medida do possível, um caráter pedagógico, isso é, um instrumento ao alcance de administradores, políticos”, educadores e da sociedade em geral, “proporcionando lições valiosas para o planejamento, a gestão” (Beltran, 2008, p. 9) para o público em geral e para as transformações sociais (PRESTES, 2012, p. 91).

No campo educativo, disse Frigotto (2015), que mais grave do que a ampliação do mercado privado é a orientação na forma, no conteúdo e no método da educação pública dentro de uma acepção mercantil. Ampliamos esse debate também para o âmbito da qualificação profissional e da educação profissional, já que mais grave do que a expansão do mercado privado em ambos, é a diretriz no método, na forma e no conteúdo da qualificação profissional e educação profissional públicas em uma visão de mercado com uma formação interessada nos dizeres de Antonio Gramsci.

A discussão sobre os indicadores e as metas da Bolsa-Formação traz-nos à baila a manifestação de que o Pronatec foi pautado numa perspectiva gerencial (na sua forma de administração) que se deu pelos seus indicadores para a avaliação dos seus desempenhos, bem como na perspectiva da eficiência e da eficácia, sendo executada de forma descentralizada pelo Estado, através dos SNAs, das Redes Federal, Estadual, Municipal e Privada. Percebemos assim que outra característica da relação público-privada se manifestou através dessa iniciativa por ela absorver os indicadores e metas do setor privado, através da política de resultados decorrido da reforma do Estado brasileiro incorporada naquela política pública.

A seguir abordaremos sobre as nossas considerações finais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e essas últimas considerações da tese, de caráter provisório, são apenas um olhar entre os diversos com que se pode vislumbrar nosso objeto de estudo – as relações público-privadas do Pronatec nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação. Sem dúvida, não é fácil delimitar contornos que expressem a realidade estudada, mas mesmo assim tentamos fazê-lo.

Para uma melhor compreensão do objeto estudado elegemos como objetivo central analisar como se expressaram as relações público-privadas nas iniciativas do Pronatec, no primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff. Enquanto pressupostos da pesquisa temos a produtividade da qualificação profissional improdutiva e “qualificar” para o desemprego ou subemprego – a integração desintegradora.

As informações e análises mostradas na investigação deste trabalho nos estimulam a continuar esta pesquisa, em um estágio pós-doutoral que abarque o período de 2015 a 2018, nas iniciativas supracitadas, e conferir se nas outras iniciativas do Pronatec – Brasil Profissionalizado, Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Rede E-Tec Brasil - ocorreram relações público-privadas de forma exacerbada. Chamou-nos atenção, conforme vimos na tabela 22 dessa tese, a ação 20RL – Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica –, que faz parte da iniciativa do Pronatec intitulada Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, onde houve uma pequena parcela de transferências às ESFLs, através da modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

Através da solicitação enviada em 27/08/2019 ao e-SIC, protocolo nº 23480019050201929, perguntamos quais instituições e quanto receberam cada uma, por ano, de 2012 a 2014 na ação 20RL – Funcionamento das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica – através da modalidade de aplicação 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. A Chefia de Gabinete da Setec/MEC, em resposta à solicitação, em 20/09/2019, disse que as informações sobre a fortuita transferência de recursos para as ESFLs, no período de 2012 a 2014, através daquela ação orçamentária, não estavam consolidadas e disponíveis para consulta. Esmiuçar aqueles questionamentos supracitados em um futuro estudo é necessário e pertinente para uma melhor compreensão e avaliação do Programa.

Após a introdução, abordamos sobre a globalização econômica/mundialização do capital e o neoliberalismo. O capitalismo passa por várias crises e as estratégias de superação

destas foram o neoliberalismo, a Terceira Via, a globalização e a reestruturação produtiva. Esta influencia fortemente o funcionamento do Estado, influenciando a “nova gestão pública”.

A globalização produtiva e financeira também mudou o papel do Estado, transferindo grande parte do volume de recursos financeiros para a esfera financeira, aumentando o desemprego e influenciando no financiamento das políticas públicas.

A outra estratégia de superação da crise é o neoliberalismo. Este diz que o Estado está em crise, tendo como objetivo consertar o Estado e diminuir sua intervenção para superar a crise, sendo o mercado o ente que deve vencer as imperfeições daquele.

Não como contraposição ao capitalismo, mas como opção ao neoliberalismo, surge a Terceira Via na Inglaterra como contraponto ao governo neoliberal de Margareth Thatcher. Na Terceira Via, ao invés da privatização usam como tática o “terceiro setor”. Essa corrente também defende que o culpado da crise é o Estado e aconselha a transferência de responsabilidades, principalmente na execução das políticas sociais do Estado para a sociedade civil.

Em 1989, em Washington, ocorreu uma reunião entre os membros dos organismos de financiamento internacional (FMI, BID, BM), economistas da América Latina e funcionários do governo norte-americano para avaliar as reformas econômicas que aconteceram na América Latina. As recomendações e conclusões dessa reunião denominaram-se Consenso de Washington e abarcavam dez áreas: desregulação; propriedade intelectual; investimento direto estrangeiro; privatização; regime cambial; liberalização comercial; reforma tributária; liberalização financeira; disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos.

Isso foi testemunhado no Brasil através das estratégias de reforma da administração pública como a terceirização, a privatização e a publicização, que teve como documento norteador o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995) no governo FHC e influenciou os governantes posteriores – Lula e Dilma -, espalhando e suscitando a reforma gerencial brasileira, tendo como escopo a mudança institucional e o ajuste fiscal.

Como crítica ao Consenso de Washington surge no Brasil o Novo Desenvolvimentismo, em meados do primeiro governo Lula, com continuidade no seu segundo governo e penetração no primeiro governo Dilma, sendo a corrente social-desenvolvimentista a utilizada nos governos petistas, cujas proposições estão baseadas na consolidação do mercado interno através do aumento do consumo de massa. O Estado tem maior peso nas propostas dessa corrente e as políticas macroeconômicas deveriam se subordinar às de desenvolvimento.

Teve grande importância no impulso para o Novo Desenvolvimentismo e o aperfeiçoamento da parceria público-privada o PAC, lançado em 2007, no segundo mandato do governo Lula e com continuidade no governo Dilma.

Mas o Novo Desenvolvimentismo ajusta-se à visão neoliberal, sendo fruto mais atual da reforma do Estado brasileiro, utilizando muito a relação público-privada para o seu desenvolvimento e manutenção, além de colocar de lado a questão fundamental do poder e dos interesses contraditórios das classes e das nações.

Apresentamos que o público e o privado possuem, na sociedade capitalista, forte caráter contraditório, bem como características estruturais e essenciais da ordem burguesa. No âmbito da história educacional brasileira, o estatal e o privado estão interligados, sendo o cerne do conjunto de problemas a problemática do estatal, do privado e do público. Isso ajuda-nos na compreensão da configuração dessa problemática na esfera dos níveis de ensino e na modalidade específica da educação profissional brasileira.

O público e o privado na educação básica brasileira com o advento da reforma do Estado na educação infantil tiveram como características importantes: o Fundef, que não englobava a educação infantil no repasse de verbas; o conveniamento, que assinala uma parceria entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos; e de forma mais recente, ocorre o repasse de subvenções por parte das prefeituras às instituições privadas; o Fundeb, que engloba a educação infantil no repasse de verbas sendo autorizadas transferências dos recursos às creches e pré-escolas conveniadas.

Quando deslocamos o olhar para os ensinos fundamental e médio, no primeiro a esfera municipal possuiu o maior número de matrículas, seguido da estadual, da privada e da federal, segundo dados do INEP, de 2007 a 2014. No ensino médio, o maior número de matrículas ocorreu em ordem decrescente no âmbito estadual, privado, municipal e federal. A materialização da parceria entre o público e o privado nesses níveis de ensino foram percebidos através do IAS e do Grupo Positivo. A parceria do IAS ocorre com as secretarias de educação, englobando um em cada quatro municípios brasileiros, através dos Programas Acelera Brasil, Se Liga, Circuito Campeão, Fórmula da Vitória e o SuperAção Jovem.

Já no Grupo Positivo, de acordo com seu Relatório de sustentabilidade 2014-2015, seus Sistemas de Ensino que abarcam as escolas privadas e as públicas são: Sistemas de Ensino Positivo; Sistema Aprende Brasil; e, Conquista – Solução Educacional Positivo. A comercialização do sistema de ensino virou o carro-chefe dos negócios do Grupo.

Quando partimos para as relações público-privadas na educação profissional brasileira, o primeiro censo da educação profissional já mostrava a tendência da qualificação profissional

estar sendo produzida, preponderantemente, pela iniciativa privada e como o Estado deslocou recursos e funções para as instituições privadas.

Segundo dados do INEP, de 2007 a 2014, o número de matrículas da educação profissional no Brasil, por dependência administrativa, foi por ordem decrescente a esfera privada, a estadual, a federal e a municipal.

Citamos como exemplo da parceria entre o público e o privado na educação profissional/qualificação profissional brasileira o PNQ, sendo financiado pelo Governo Federal com verbas do FAT. Sua execução foi realizada através da celebração de instrumento entre a entidade proponente e o MTE (autorizante), através de contrato, convênio ou outro instrumento legal, nos termos da legislação da época, sendo estabelecidos com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. De acordo com dados do Dieese, as instituições executoras que tiveram mais inscritos, percentualmente, nos cursos do PNQ, no período de 2003 a 2010, foram, respectivamente o Sistema S (24,27%) e as ONGs (24,14%).

Em seguida, explicitamos como convergiram o público e o privado na iniciativa Acordo de Gratuidade com o Sistema S, através da concretização de cinco características: dos privilégios da legislação para o Senac e o Senai; da transferência exorbitante do fundo público para essas entidades; do expressivo número de matrículas nessas instituições; da falta das prestações de contas do Senai e do Senac ao MEC; e, dos seus respectivos indicadores e metas.

Sobre as vantagens da legislação no Acordo de Gratuidade do Sistema S do Pronatec, o Senac e o Senai foram as únicas entidades beneficiadas. O Decreto nº 6.633, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967.

O Decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regimento do Senai, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. O Senai modificou sua legislação sobre a receita líquida de contribuição compulsória geral (RLCC) para a oferta de gratuidade em cursos e programas de educação profissional.

Não custa lembrar que a receita líquida de contribuição compulsória é proveniente do fundo público que é arrecadado pela Recita Federal e transferido para o Sistema S. As leis da arrecadação compulsória exaradas na Constituição Federal brasileira e na RLCC que constam nas modificações dos Decretos supracitados do Senac e do Senai foram muito boas para essas entidades apropriarem-se do fundo público através da iniciativa do Pronatec Acordo de Gratuidade com o Sistema S. Acreditamos que a revogação dessas leis é fundamental para cessar tal benesse, para que o dinheiro arrecadado com tal Acordo seja utilizado exclusivamente nas instituições públicas para oferecimento do ensino médio integrado de qualidade.

A criação do Senai e do Senac é proveniente da relação público-privada entre o Estado e a iniciativa privada, fruto da transferência histórica de verbas do Governo Federal para tais SNAs através da contribuição compulsória, sendo o Acordo de Gratuidade uma forma de expressão da parceria público-privada através da RLCC que é uma parte daquela contribuição. Nessa perspectiva, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S é uma falácia, pois é um acordo pago através do fundo público, ou seja, dos impostos com os recursos transferidos do Governo Federal para o Sistema S através da contribuição compulsória.

Quando tratamos sobre a transferência do fundo público para o Senac e o Senai, ambas através da arrecadação compulsória, destinaram, de 2009 a 2014, no Acordo de Gratuidade, um pouco mais de R\$ 13,8 bilhões. Se focalizarmos só o período de implementação do Pronatec analisado para tese - 2011 a 2014 - o valor aplicado no Acordo pelas entidades foi um pouco maior que R\$ 11 bilhões, sendo R\$ 6,8 bilhões para o Senai e R\$ 4,2 bilhões para o Senac.

O ineditismo do nosso trabalho esteve em revelar que tal Acordo de Gratuidade foi o que mais usou fundo público, no período entre 2011 a 2014, dentre todas as iniciativas do Pronatec para somente o Senai e o Senac.

O total de matrículas no Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec, no período de 2011 a 2014, foi de 2.594.894, o que representou 31,96% das matrículas de todas as iniciativas do Programa.

No Acordo de Gratuidade com o Sistema S, no período de 2009 a 2014, foram matriculados 2.129.793 alunos no Senai, perfazendo 61,19% do total. No Senac, foram matriculados 1.350.779, perfazendo 38,81% do total. Quando focalizamos, especificamente, no período delimitado para nossa tese no Pronatec, de 2011 a 2014, foram matriculados 1.430.941 cursistas no Acordo de Gratuidade com o Sistema S no Senai, efetivando 55,14% do total. No Senac, foram matriculados 1.163.953, efetivando 44,86% do total. As matrículas desse Acordo em cursos FIC corresponderam a 2.360.137 (90,95%) matrículas do total; já as nos cursos técnicos, equivaleram a 234.757 (9,05%) matrículas.

Notou-se, no caso do Senai, grande acúmulo de matrículas no Acordo de Gratuidade nos eixos tecnológicos “Controle e Processos Industriais” e “Produção Industrial”, os quais responderam mais de 98% das matrículas no período de 2009 a 2014. No Senac, no mesmo período, o eixo “Gestão e Negócios” respondeu por mais de 52% das matrículas do Acordo.

Quando discutimos sobre a ausência de prestação de contas no Acordo de Gratuidade, nos exames realizados pela equipe de auditoria do TCU se verificou que nas prestações de contas enviadas ao Tribunal e ao MEC não foram apresentadas as memórias de cálculo ligadas

às despesas elegíveis para efeito de verificação dos gastos com gratuidade. O próprio TCU exarou que não se pode afirmar com segurança se a meta de gasto com gratuidade foi alcançado.

Por fim, quando debatemos sobre os indicadores e as metas do Acordo de Gratuidade com o Sistema S do Pronatec mostramos que a iniciativa desse Programa foi orientada pela perspectiva gerencial (na sua forma de administração) que se deu pelos seus indicadores para a avaliação dos seus desempenhos, bem como na perspectiva da eficiência e da eficácia, sendo executada de forma descentralizada pelo Estado, através do Senai e do Senac. Percebemos assim que outra característica da relação público-privada se apresentou através dessa iniciativa por ela incorporar características do setor privado, como a política de resultados advinda da reforma do Estado brasileiro assimilada naquela política pública. Segundo tal lógica, colaborar na economia de despesas, controlar resultados e obedecer às metas do superávit primário através da efetivação do Novo Desenvolvimentismo andaram em sintonia com os objetivos mais amplos do governo Dilma, manifestos no seu PPA.

Abordamos também sobre a materialização das relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec através: dos benefícios da legislação para as entidades privadas e os SNAs; da remoção elevada do fundo público para os SNAs e o setor privado; do significativo número de matrículas nos SNAs e nas entidades privadas; da ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas das entidades privadas; e, dos seus respectivos indicadores e metas.

Discutimos sobre a materialização das relações público-privadas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec através do esmiuçamento da sua legislação. A criação do Pronatec a partir da Lei nº 12.513/2011 instaurou um processo de modificações e adaptações que se consumaram em um conjunto de Portarias, Decretos e Resoluções que nortearam sua implementação. Fizemos análise da Lei supracitada e das suas modificações que ocorreram essencialmente a partir da Lei nº 12.816, de 03 de junho de 2013, bem como das suas respectivas Portarias e Resoluções, no que tange, especificamente, à relação entre o público e o privado na Bolsa-Formação. Tais Leis exacerbaram a possibilidade e a flexibilidade de carreamento de vultuosos recursos do fundo público principalmente para os setores privados, tais como os SNAs, as mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e as IPES.

Mesmo existindo a predominância do recebimento pelo Sistema S - principalmente do Senai e do Senac - dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, entre 2011 e 2014, houve a presença dos grupos privados vorazes pelo fundo público. A Rede Privada recebeu perto de R\$ 700 milhões, no período de 2011 a 2014,

sendo tal rede de ensino a quarta a receber mais recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, perdendo, respectivamente, para: o Senai, com pouco mais de R\$ 3,6 bilhões; o Senac, com um pouco mais de R\$ 2 bilhões; e, a Rede Federal, com um pouco mais de R\$ 1,4 bilhão.

As cinco instituições da Rede Privada que receberam mais verbas da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, em 2013 e 2014, foram respectivamente: o Grupo Ser Educacional S.A.; a Anhanguera Educacional Ltda.; a Associação Educacional Nove de Julho; o Instituto Santanense Superior; e a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda. Essas cinco instituições abocanharam 25,62% das verbas transferidas para a Rede Privada. Ou seja, de cada R\$ 100,00 (cem reais) transferidos para a Rede Privada naquela iniciativa do Programa, R\$ 25,62 (vinte e cinco reais e sessenta e dois centavos) foram para aquelas cinco entidades privadas.

As quatro instituições privadas supracitadas, em ordem crescente, da apropriação das transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para suas mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de suas instituições privadas de ensino superior, que mais receberam recursos da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, em 2013 e 2014 – a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda., a Associação Educacional Nove de Julho, a Anhanguera Educacional Ltda. e a Ser Educacional S.A. - para as suas maiores acumulações não fizeram a menor cerimônia de se apropriarem do fundo público, através da considerável quantia de um pouco mais que R\$ 158,5 milhões.

Das cinco instituições que mais receberam transferências diretas de recursos financeiros efetivados pelo FNDE para suas mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e de suas instituições privadas de ensino superior da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, em 2013 e 2014, três são empresas de capital aberto brasileiro inseridas no mercado de ações: Anhanguera, Estácio e Ser Educacional.

Houve uma progressiva participação da Rede de Ensino Privada na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec. De 2013 para 2014 houve um aumento em 175% do número de instituições privadas que participaram dessa iniciativa – de 193 entidades, em 2013, para 530, em 2014.

No que se refere à transferência do fundo público para os SNAs e as instituições privadas, a iniciativa Bolsa-Formação ficou em segundo lugar no recebimento de verbas do Governo Federal, entre 2011 e 2014, dentre as iniciativas do Pronatec. Dos quase R\$ 8,8 bilhões destinados a essa iniciativa, no período de 2011 a 2014, exatamente R\$ 6.792.618.971,17 foram

transferidos à Rede Privada e aos SNAs que equivale a um pouco mais de dois terços dos recursos investidos - exatamente 77,53%.

Os valores transferidos do fundo público para o Senai e o Senac nessas duas iniciativas do Pronatec - o Acordo de Gratuidade com o Sistema S e a Bolsa-Formação -, no período de 2011 a 2014, foram excessivos: para a primeira entidade, um pouco mais de R\$ 10,4 bilhões; para a segunda, um pouco mais de R\$ 6,2 bilhões. No total foi transferido para ambas entidades o exorbitante valor um pouco maior que R\$ 16,6 bilhões.

Sobre as matrículas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec explanamos que as entidades que mais matricularam, respectivamente, o Senai e o Senac foram responsáveis, no período de 2011 a 2014, por 2.606.301 do total das inscrições naquela iniciativa que percentualmente equivaleram a 61,01% dessas matrículas.

Os SNAs - Senac, Senai, Senar e Senat - foram responsáveis, no período de 2011 a 2014, por 2.929.220 do total das matrículas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, que percentualmente equivaleram a 68,57% dessas matrículas. Se adicionarmos a rede privada - Escolas Técnicas Privadas e as IES Privadas - teremos 3.444.201 matriculados, o equivalente a 80,62% das matrículas. As matrículas nos cursos oferecidos pelo Pronatec nas iniciativas Bolsa-Formação e Acordo de Gratuidade com o Sistema S - foram ofertadas de forma preponderante pelos entes não públicos - ESFLs, ONGs, SNAs, Escolas Técnicas privadas e IES privadas - repercutindo no carreamento bem maior dos recursos públicos para essas entidades.

Sobre a ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec, 62 prestações de contas referiram-se a recursos recebidos de 2011 a 2014 e que, portanto, possuíam prazo de entrega até trinta de outubro do exercício seguinte ao de recebimento dos recursos. O volume de recursos envolvidos nessas 62 prestações de contas foi próximo de R\$ 6,66 bilhões. Entretanto, através da Portaria MEC nº 817/2015, o prazo para envio das prestações de contas dos ofertantes das Redes estadual, municipal e distrital e SNA, que receberam transferência direta de recurso, foi modificado para 30 de abril de 2016.

As Redes Estadual, Municipal, DF e SNAs, para o período de 2011 a 2015, 65,81% das prestações de contas registradas no SiGPC foram analisadas, sendo que com o parecer técnico a porcentagem caiu para 63,24%. A partir desses dados, de cada 10 prestações de contas registradas no Sistema, em média, 6,32 foram analisadas e 3,68 não foram. Isso demonstra que 1/3 de contas não foram analisadas que podem ter causado danos ao erário público.

Houve ausência/ausência de análise/relativização das prestações de contas das entidades ofertantes da Bolsa-Formação do Pronatec. Isso robustece principalmente para a rede privada

ofertante - SNAs, Escolas Técnicas Privadas e IES Privadas - uma falta de transparência com os órgãos de controle - tais como o TCU e a CGU - e de fiscalização orçamentária, estabelecendo um sentimento de que o recebimento do fundo público não precisa de fiscalização dos recursos, caindo em um vício muito perigoso, conivente e problemático para o Estado.

Aliado a isso, o déficit no quadro de pessoal das instituições fiscalizadoras daquela iniciativa - TCU, CGU, Setec e FNDE - fruto da reforma do Estado brasileiro, não conseguiu dar conta da enorme demanda das prestações de contas. Isso reforçou que as relações público-privadas, desenvolvidas na Bolsa-Formação do Pronatec, principalmente para as instituições privadas, sejam cômodas e tranquilas, sem uma maior rigorosidade naquelas prestações, podendo ser um forte indício de mais uma benesse do Estado brasileiro para apropriações indevidas do fundo público.

A discussão sobre os indicadores e as metas da Bolsa-Formação nos trouxe à baila a manifestação de que o Pronatec foi orientado numa perspectiva gerencial (na sua forma de administração) que se deu pelos seus indicadores para a avaliação dos seus desempenhos, bem como na perspectiva da eficiência e da eficácia, sendo executada de forma descentralizada pelo Estado, através dos SNAs, das Redes Federal, Estadual, Municipal e Privada. Percebemos assim que outra característica da relação público-privada se manifestou através dessa iniciativa por ela absorver os indicadores e metas do setor privado, através da política de resultados decorrido da reforma do Estado brasileiro incorporada naquela política pública.

No Pronatec - que foi a principal política pública de educação profissional/qualificação profissional do primeiro mandato (2011-2014) do governo Dilma Rousseff, pelo volume de recursos, matrículas, entidades e Ministérios envolvidos - as relações público-privadas foram manifestadas nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação. A partir dos dados discutidos nessa tese arriscamos caracterizar o Estado brasileiro, no período englobado pela tese, enquanto materialização daquele Programa, um Estado público-privado, beneficiando muito mais as entidades privadas com o fundo público do que as instituições públicas.

Se as orientações políticas são essenciais para se mudar o quadro vantajoso dos setores privados em relação ao público, serão as normas de financiamento a estabelecerem o fiel da balança (RAMOS, 2005). Nessa perspectiva, acreditamos que somente o financiamento público das ações de qualificação profissional/educação profissional para as entidades públicas é o caminho mais adequado para que se concretize, através da obrigatoriedade do Estado brasileiro,

o cumprimento das políticas sociais, dentre elas as de educação profissional/qualificação profissional, na aplicação adequada do fundo público.

Defendemos a tese de que o Acordo de Gratuidade com o Sistema S, enquanto iniciativa do Pronatec que mais recebeu financiamento do fundo público, na ordem de R\$ 11 bilhões, de 2001 a 2014, para somente o Senai e o Senac, que teve enquanto proposta inicial do MEC gerenciar e disciplinar os recursos desse fundo, não cumpriu com sua proposição, levando a uma ingerência e um indisciplinamento em tal Acordo, inerente à própria configuração histórica do Estado brasileiro. Aliado a isso, a própria reforma do Estado brasileiro trouxe diminuição de recursos humanos no âmbito da Setec, do TCU e do CGU para uma fiscalização adequada daquele fundo, bem como uma ausência de firmeza desses executores e fiscalizadores do Programa para o cumprimento do Senai e do Senac de suas respectivas prestações de contas. Além disso, a própria metodologia do Senai e do Senac para verificação dos gastos com gratuidade foi falho. Já na iniciativa Bolsa-Formação, houve falha no sistema de prestação de contas registradas no SiGPC, bem como a falta de análise do FNDE e ausência de análise técnica da Setec. E no Sistec faltou estrutura que garantisse a qualidade da informação. Dessa forma, tais iniciativas do Pronatec intensificaram ainda mais as relações público-privadas, transferindo excessivamente fundo público às instituições privadas - principalmente Senai, Senac, as mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e as IPES - em detrimento das públicas.

Ou seja, o Pronatec, que visou disciplinar as matrículas e as verbas transferidas do fundo público nas iniciativas Acordo de Gratuidade com o Sistema S e Bolsa-Formação, revelou uma profunda indisciplina na fiscalização, tanto por parte dos órgãos - como o MEC, a Setec e o FNDE -, quanto por parte dos órgãos fiscalizadores - TCU e CGU -, além das falhas no SiGPC e Sistec, com sérios riscos de danos ao erário público, enriquecimento ilícito de entidades como o Senai, o Senac, as mantenedoras de instituições privadas de educação profissional e técnica de nível médio e as IPES, e o não cumprimento das metas estabelecidas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 131-143, jul., 2010.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-298, jul./dez., 2010.

_____; PERONI, Vera (orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARELARO, Lisete Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). **Público e privado na educação brasileira**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 51-66.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MEC. **Decreto altera o Sistema S. 05** nov. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/11558-sp-468009638>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

ASSUNÇÃO, Mariza Felipe; CARNEIRO, Verônica Lima. O papel do estado e as políticas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 645-663, set./dez., 2012.

AUGUSTO, Maria Helena. Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1269-1285, out.-dez., 2013.

AZEVEDO, Janete Maria de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set., 2002.

AZEVEDO, Rita. Entenda o que é IPO. **Exame**, 15 jul. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mercados/entenda-o-que-e-ipo/>>. Vários acessos.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez., 2001.

BERNARDO, José Vicente. Educação 4.0. **Forbes Brasil**, ano VI, nº 63, p. 8, 2018.

BERRINGER, Tatiana; AZZI, Diego. A globalização neoliberal está em xeque?. **Carta Capital**, 07 set. 2017. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-globalizacao-neoliberal-esta-em-xeque>. Acesso em: 11 set. 2017.

BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019.

_____. **LDB**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social**: Suplemento Histórico (1980-2017). Brasília: MF/DATAPREV, 2017.

_____. **Decreto nº 7.855**, de 5 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7855.htm>. Acesso em: 09 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 6.635**, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regimento do SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 6.633**, de 5 de novembro de 2008, altera e acresce dispositivos ao Regulamento do SENAC, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

_____. **Lei nº 12.816**, de 6 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm>. Acesso em: 08 jan. 2019.

_____. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Médio e Emprego (PRONATEC); altera as leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o programa do seguro-desemprego, o abono salarial e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e instituiu o Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do Ensino Superior e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 09 ago. 2017.

_____. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE-Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério da Educação - MEC. **Relatório de Gestão consolidado do exercício de 2014**. Brasília, DF, abril de 2015.

_____. _____. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC. Balanço do Pronatec e perspectivas para o período 2012-2015. **Nota Técnica nº 278/2014/SETEC/MEC**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41041-nota-tecnica-278-2014-setec-mec-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. _____. _____. Validação da metodologia de acompanhamento do acordo de gratuidade do Sistema S e ateste das entregas dos produtos contratados pelo MEC junto ao Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE). **Nota Técnica nº 19/2016/CGRI/DIR/SETEC/SETEC**. Processo nº 23000.020286/2016-11. Brasília, 2016.

_____. _____. _____. **Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – exercício 2014**. Brasília, DF, junho de 2015.

_____. _____. _____. **Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – exercício 2013**. Brasília, DF, junho de 2014.

_____. _____. _____. **Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – exercício 2012.** Brasília, DF, junho de 2013.

_____. _____. _____. **Relatório Anual de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – exercício 2011.** Brasília, DF, junho de 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão do exercício de 2013.** Brasília, DF, 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica [Exercício de 2012].** Brasília, DF, março de 2013.

BRASIL. **Portaria MEC/SETec nº 3**, de 3 de abril de 2014, que aprova o regimento Interno do Fórum Nacional de apoio à Formação e Qualificação Profissional, previsto no Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012 e instituído pela Portaria MEC nº 471, de 3 de junho de 2013.

_____. **Portaria MEC nº 991**, de 25 de novembro de 2014. Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.

_____. **Portaria MEC nº 114**, de 7 de fevereiro de 2014. Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.

_____. **Portaria MEC nº 1007**, de 9 de outubro de 2013. Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

_____. **Portaria MEC nº 471**, de 3 de junho de 2013, dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, previsto no Decreto nº 7.885, de 5 de dezembro de 2012.

_____. **Portaria MEC nº 168**, de 07 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.

_____. **Resolução FNDE/MEC nº 2**, de 6 de março de 2014. Altera o art. 3º da Resolução nº 7, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos serviços nacionais de aprendizagem, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

_____. **Resolução FNDE/MEC nº 6**, de 12 de março de 2013. Altera a Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação

Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.

_____. **Resolução FNDE/MEC nº 3**, de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011.

_____. **Resolução FNDE/MEC nº 4**, de 16 de março de 2012. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011.

_____. Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Desenvolvimento Social e Combate a Fome **E.M.I. nº 019/MEC/TEM/MF/MP/MDS**, de 28 de abril de 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/19MEC%20MTE%20MF%20MP%20MDS.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores** – orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília: MP, 2012.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. **PNQ - Plano Nacional de Qualificação**: termo de referência. Brasília: MTE, SPPE, 2012.

_____. _____. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. **Relatório de gestão**: exercício de 2003. Brasília, DF, 2004.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2004. Brasília, DF, 2005.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2006. Brasília, DF, 2007.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2007. Brasília, DF, 2008.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2008. Brasília, DF, 2009.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2009. Brasília, DF, 2010.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2010. Brasília, DF, 2011.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2011. Brasília, DF, 2012.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2013. Brasília, DF, 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão**: exercício de 2014. Brasília, DF, 2015.

_____. _____. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Brasília, DF, 2014.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução do CODEFAT nº 796**, de 30 de agosto de 2017, altera o anexo da Resolução nº 596, de 27 de maio de 2009, que aprova o Regimento Interno do CODEFAT.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 15-45.

_____. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 545-562, set.-dez., 2011.

BUFFA, Ester. O público e o privado como categoria de análise da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 41-58.

CAMINI, Lucia. **Política e gestão educacional brasileira: uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de metas compromisso todos pela educação (2007-2009)**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo FHC. In: MALAGUTI, Manoel Luiz; CARCANHOLO, Reinaldo A.; _____ (orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-35.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, n. 1919).

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

_____. Supremacia rentista no Brasil neoliberal e a violência como potência econômica. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 60, p. 58-71, jul. 2017.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. Fundamentos da ideia do empreendedorismo e formação dos trabalhadores. In: _____ (org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no**

Brasil: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007a. p. 307-325.

_____. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do Planfor ao PNQ. In: _____ (org.). **O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil:** pressupostos e ações governamentais a partir dos anos 1990. Cascavel: EDUNIOESTE, 2007b. p. 187-225.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O ensino superior privado-mercantil em tempos de economia financeirizada. In: CÁSSIO, Fernando. **Educação contra a barbárie:** por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 67-72.

_____; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o ProUni e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, out./dez. 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

_____. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (org.). **A finança mundializada:** raízes sociais e políticas, configurações, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

CIPOLLA, Francisco Paulo. Antivalor e socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 42, p. 142-148, jul., 1995.

COMERLATTO, Luciani Paz; CAETANO, Maria Raquel. As parcerias público-privadas na educação brasileira e as decorrências na gestão da educação: o caso do Instituto Ayrton Senna (IAS). In: PERONI, Vera (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 245-265.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Mapa Estratégico da Indústria:** 2007 – 2015. Brasília: CNI/DIREX, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Processo 23000.004310/2014-11. Auditoria feita na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica no Programa 2031 (Pronatec Bolsa-Formação). Brasília: CGU, 2014.

_____. **Relatório de Auditoria Anual de Contas.** Relatório nº 201503375. Auditoria feita no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: CGU, 2015.

_____. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79 - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica.** Brasília: CGU, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação**

brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 3-28.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago., 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011:** qualificação social e profissional. 3. ed. São Paulo: DIEESE, 2011a.

_____. **Qualificação e mercado de trabalho:** apontamentos para política pública em regiões metropolitanas. São Paulo: DIEESE, 2011b. (Pesquisa DIEESE, n. 18).

_____. Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego. **Mercado de Trabalho Metropolitano em 2013.** Divulgação janeiro 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisepe/2013/2013pedmet.html>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

_____. Intermediação de mão-de-obra: análise de indicadores selecionados do Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015. **Nota Técnica do Projeto Desenvolvimento de Instrumentos e Atualização dos Indicadores de Apoio à Gestão de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.** Convênio MTE/SSPE/CODEFAT nº 003/2014 – DIEESE/SISCONV nº 811485/2014. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/NTqualificacaoSocialProjetao.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D’AVILA FILHO, Paulo. **Estado e Sociedade no Brasil:** a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-69.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIRETORIA EXECUTIVA DA CNTE. Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 179-184, jan./jun. 2011.

DOMICIANO, Cassia Alessandra; FRANCO, Dalva de Souza; ADRIÃO, Theresa. A educação infantil de zero a três anos. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 309-327, jul./dez. 2011.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Diário do subsolo.** São Paulo: Martin Claret, 2012.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo:** Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DRABACH, Neila Pedrotti. **O “desvio de rota” nas políticas de Educação Profissional:** uma análise do processo de construção e da oferta pública e privada do Pronatec. 2018. 308f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2018.

DUMÉNIL, Gerárd; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada:** raízes sociais e políticas, configurações, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 85-108.

ESTADÃO CONTEÚDO. Mesmo 25 anos após morte do piloto, marca Senna já rendeu R\$ 8 bilhões. **ISTOÉ Independente**, 17 nov. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/mesmo-25-anos-apos-morte-do-piloto-marca-senna-ja-rendeu-r-8-bilhoes/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: A pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 10, n. 15, p. 1-29, 2012.

FARIA, Camila Grassi Mendes de. **O projeto de formação profissional da Confederação Nacional da Indústria e as políticas públicas de educação profissional:** confluências entre público e privado na educação brasileira nos anos 2000. 2015. 168f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out., 2005.

FIORI, José Luís. A miséria do Novo Desenvolvimentismo. In: _____. **História, estratégia e desenvolvimento:** para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 223-225.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN, Maria Otília Kroeff. Expansão da Educação Infantil através da parceria público-privada: algumas questões para o debate (quantidade *versus* qualidade no âmbito do direito à educação). In: PERONI, Vera (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 220-244.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva:** um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 69-90.

_____. Educação profissional e capitalismo dependente: o enigma da falta e sobra de profissionais qualificados. **Trab.Educ.Saúde**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 521-536, nov. 2007/fev. 2008.

_____. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 65-80.

_____. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline e colaboradores. **Educação profissional e tecnológica no Brasil: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-41.

_____. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 13, n. 20, p. 206-233, 2015.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&MP, 2013.

GENTIL, Denise Lobato. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 46, p. 10-31, jan./abr., 2017.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998a, p. 76-99.

_____. **Retórica de la desigualdad: los fundamentos doctrinarios de la reforma educativa neoliberal**. 1998. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1998b.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, Janete; CAMPOS, Rosânia. A relação público-privado que se estabelece no Pronatec no ensino médio profissionalizante. **Roteiro**, Santa Catarina, n. 1, p. 183-204, 2014.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. A pesquisa na produção do conhecimento: questões metodológicas. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 253-274, jul./dez., 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serv. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez., 2012.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. 2010. 216f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

_____; RIBEIRO, Jorge Alberto Rosa. Reforma, legislação e financiamento da educação profissional no Brasil. In: MOLL, Jaqueline e colaboradores. **Educação profissional e tecnológica no Brasil: desafios, tensões e possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 271-284.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

GRUPO POSITIVO. **Relatório de sustentabilidade 2014/2015**. Disponível em: <<http://www.positivo.com.br/pt/grupo-positivo>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GUIMARÃES, Cátia. Pronatec: qualificação e trabalho sob demanda. **Revista Poli**: saúde, educação e trabalho. Rio de Janeiro, Ano VI, p. 4-9, 2014.

HAFFNER, Jacqueline A.; SILVESTRE, Jose Maurício. Globalização produtiva e desindustrialização. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, p. 74-98, 2016.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

INSTITUTO AYRTON SENNA – IAS. **Relatório de resultados 2013**. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

_____. **Relatório Anual 2015**. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#relatorios>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Educação profissional técnica de nível médio no censo escolar**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

_____. **Resumo técnico - censo escolar 2010 (versão preliminar)**. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7277-censo-final-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. **Dados censo escolar 2015**. S.d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17044-dados-censo-2015-11-02-materia&Itemid=30192>. Acesso em: 12 dez. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010). **Comunicados do IPEA**, nº 123, 7 de dezembro de 2011.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** - v. 22. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO POSITIVO. Comunicação Corporativa do Grupo Positivo. Relatório de Sustentabilidade 2014-2015. s.d. Disponível em: <http://www.positivo.com.br/uploads/relatorio_sustentabilidade/grupo-positivo-relatorio-de-sustentabilidade-2014-2015.pdf>. Vários acessos.

KILSZTAJN, Samuel. O Acordo de Bretton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro internacional no pós-guerra. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 88-100, out./dez., 1989.

KRÜGER, Edelbert. **A Reforma do Estado e as Políticas Públicas para a Educação Profissional, Científica e Tecnológica no Brasil**: da Escola Técnica Federal de Pelotas ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Sul-Rio-Grandense (1990-2013). 2013. 367f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

KUENZER, Acacia Zeneida (org.). Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 55-75.

_____. **Ensino Médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, Saul Tourinho. **O regime constitucional do “Sistema S”**. Exposição jurídica na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal. Brasília, 11 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

LIMA, Cláudia de Castro. A educação é superior. **Forbes Brasil**, ano VI, nº 63, p. 58-59, 2018.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: _____. JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 58-96.

LULA, Edla. Sistema “S” - Com mais de 60 anos, é hora de reformar. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, 08 jun. 2008. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 44, Ano 5 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:re-portagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LUPION, Bruno. O que é o Sistema S, quanto custa e a quem beneficia. **Nexo Jornal**, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/18/O-que-%C3%A9-o-Sistema-S-quanto-custa-e-a-quem-beneficia>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 64, p. 13-49, set., 1998.

_____. **Educação Profissional no Brasil: atores e cenários ao longo da história.** Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90.** 2. ed. 2. reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil, a construção retomada.** São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-49.

MONTANO, Monique Robain. Sistema de ensino Aprende Brasil – Grupo Positivo. In: PERONI, Vera (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.** Brasília: Liber Livro, 2013. p. 266-275.

NORONHA, Olinda Maria. O público e o privado: teorias e configurações nas práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas.** Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 145-154.

OLIVEIRA, Antônio Cardoso. **As parcerias público-privadas na educação profissional: um estudo sobre o Pronatec no município de Pelotas.** Pelotas, 2018. 186f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out., 1988.

OLIVEIRA, Ramon de. **Políticas do ensino médio e da educação profissional no Brasil – anos 90: subordinação e retrocesso educacional.** 2001. 349f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2001

_____. **A (des)qualificação da educação profissional brasileira.** São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Empresariado industrial e a educação brasileira: qualificar para competir?** São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Precarização do trabalho: a funcionalidade da educação profissional. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 15, n. 44, p. 245-266, jan./abr., 2015.

PAULANI, Leda Maria. Sem Esperança de Ser País: o governo Lula 18 meses depois. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 49-75.

PEREIRA, Sandra. **Decreto amplia gratuidade e número de vagas do Sistema S**. Publicado no sítio eletrônico da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz. 07 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/decreto-amplia-gratuidade-e-numero-de-vagas-do-sistema-s>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 111-127.

_____. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: _____ (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013a. p. 9-32.

_____. (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013b.

_____.; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: _____; _____. **O público e o privado na educação: interfaces entre o estado e o mercado**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-153.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 133-152, jan./mar., 2016.

_____.; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul./set., 2011.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 101-132, abr., 1994.

PRESTES, Emília. A avaliação de políticas sociais: questões teóricas, metodológicas e políticas. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 22, p. 85-101, 2012.

RAMOS, Marise Nogueira. O público e o privado na educação profissional: as políticas do MEC. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 31-56.

_____. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. p. 97-117.

REIS, Cinval Filho dos. **Educação profissional em debate: da crise financeira mundial de 2008 ao arranjo institucional do Pronatec**. Uberlândia, 2017. 193f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, out., 2002a.

_____. A Reforma do Estado em perspectiva comparada. In: BRASIL. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002b. p. 223-233.

RODRIGUES, José. **O Moderno Príncipe Industrial: o Pensamento Pedagógico da Confederação Nacional da Indústria**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

RODRIGUES, Romir de Oliveira. **No caminho do curupira: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – e as relações público-privadas**. Porto Alegre, 2017. 321f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

ROMANO, Rogério Tadeu. **As contribuições para o Sistema S**. Jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59186/as-contribuicoes-para-o-sistema-s>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serv. Soc. Ver.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun., 2012.

_____; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun., 2014.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez., 2012.

SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 177-185.

SANT'ANA, Jéssica. Grupo Positivo deve faturar R\$ 1,04 bilhão e mira aquisições. **Gazeta do Povo**, 18 set. 2017. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/nova-economia/grupo-positivo-prestes-a-entrar-para-o-club-do-bilhao-sai-as-compras-de-colegios-e-universidades-cezxxkqblvanjzwzj7d16320uc/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SANTOS, Maurício Ivan dos; RODRIGUES, Romir de Oliveira. Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). **Tear: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia**, Canoas, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Sobre a concepção de politecnia**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, Politécnico de Saúde Joaquim Venâncio, 1987.

_____. O público e o privado na história da educação brasileira. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 167-176.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out., 2007.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SECOM TCU. TCU fiscaliza gratuidade de cursos no âmbito do Pronatec. **Secom TCU**, 04 jan. 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-gratuidade-de-cursos-no-ambito-do-pronatec.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SERVIÇO NACIONAL DO COMÉRCIO – DEPARTAMENTO NACIONAL – SENAC-DN. **Relatório de Gestão do exercício de 2009**. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2010**. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Rio de Janeiro, RJ, 2012.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2012**. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Rio de Janeiro, RJ, 2014.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Rio de Janeiro, RJ, 2015.

SERVIÇO NACIONAL DA INDÚSTRIA – DEPARTAMENTO NACIONAL – SENAI-DN. **Relatório de Gestão do exercício de 2009**. Brasília, DF, 2010.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2010**. Brasília, DF, 2011.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Brasília, DF, 2012.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2012**. Brasília, DF, 2013.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Brasília, DF, 2014.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Brasília, DF, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 31-40.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-247.

SICSÚ, João. O que é a CEOcracia? **Carta Capital**, 15 ago. 2017. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/economia/o-que-e-a-ceocracia>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que Novo-desenvolvimentismo? In: _____; _____; _____ (orgs.). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. XXXIII-LI.

SILVA, Giovanni Gurgel Aciole da. Uma abordagem da antinomia ‘público x privado’: descortinando relações para a saúde coletiva. **Interface – Comunic., Saúde, Educ.**, Botucatu, v. 9, n. 18, p. 7-24, jan./jul., 2006.

SILVA, Roseane Nascimento da. **Parceria público privado na educação profissional técnica de nível médio no Estado de Pernambuco**. 351f. 2013. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

SILVA, Sandra Regina Paz da. **A “nova” política pública de qualificação profissional do Brasil: contribuições para uma análise do Planfor e do PNQ**. 290f. 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SILVERA, Alfredo Maciel da; BORGES, Luiz Ferreira Xavier. A definição de PPP – parceria público privado no Brasil. **Revista de Negócios**, Blumenau, v. 8, n. 3, 2007.

SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira; DELUIZ, Neise. Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.15, n.54, p. 29-52, jan./mar. 2007a.

SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira; DELUIZ, Neise. Desenvolvimento econômico local, parceria público-privado e a cobertura municipal da educação profissional. **Boletim Técnico do Senac**, v. 33, n. 1, p. 16-27, jan./abr., 2007b.

SOUZA, José dos Santos. Crise orgânica do capital, recomposição burguesa e intensificação da precariedade do trabalho docente: fundamentos sócio-históricos da (des) configuração do trabalho docente. **38ª Reunião Nacional da ANPED**. Sessão especial Subárea 4 (GTs 05-09-11). São Luiz (MA), 01 a 05 de outubro de 2017 Disponível em: <<http://38reuniao.anped.org.br/programacao/1>>. Acesso em: 05 out. 2017.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2 (90), p. 47-62, abr./jun., 2003.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: _____; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 195-252.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas: os Conselhos Federais de Política Social: o caso CODEFAT**. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 931).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Relatório de auditoria que avaliou a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, bem como o cumprimento das metas do referido Acordo no período de 2009 a 2014**. Referência: TC 010.803/2016-5: Acórdão 1067/2017-TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201067%252F2017/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=e9ec1790-f447-11e9-a9d8-ff7c2b9772dd>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. **Relatório de auditoria para verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec**.

Referência: TC 024.329/2015-0: Acórdão 1006/2016-TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2016a. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todasbases/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201006%252F2016?ts=1571263160494>>. Acesso em: 14 out. 2019.

_____. **Relatório de levantamento sobre a transparência das entidades do Sistema “S”.**

Referência: TC 014.248/2015-8: Acórdão 699/2016-TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2016b.

Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todasbases/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%2520699%252F2016%2520?ts=1571342661948>>. Acesso em: 16 out. 2019.

_____. **Levantamento de auditoria realizado no Pronatec.** Referência: TC 008.089/2015-9: Acórdão 3.330/2015-TCU-Plenário. Brasília: TCU, 2015. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A151356F96015A1E2C55E207F&INLINE=1>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSO ONLINE - UOL. IBGE: informalidade cresce e atinge 37,3 milhões de trabalhadores em 2017. **UOL Economia**. 05 dez. 2018. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/12/05/ibge-trabalhadores-informalidade-brasil-2017.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo. Entre o Consenso de Washington e o Consenso Asiático: o Brasil em um mundo em transição. In: SOUZA, Pedro de (org.). **Brasil, sociedade em movimento**. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 325-333.

VALLE, Lilian do. Categoria, teoria, conceito (para dizer o ser em múltiplos sentidos). **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 303-320, 2008.

VASCONCELOS, Ricardo Afonso Ferreira de; AMORIM, Mário Lopes. Educação Profissional sob a lógica empresarial do neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: O PNE e o PRONATEC. In: COLÓQUIO NACIONAL, 3., 2016, Natal. **Anais do III Colóquio Nacional: A Produção do Conhecimento em Educação Profissional**. Natal: UFRN, 2016. Disponível em: <ead.ifrn.edu.br/portal/wp-content/uploads/2016/01/Artigo-8.pdf>. Vários acessos.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação da criança de zero a seis anos no sistema educacional brasileiro: redefinições e tensões. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (orgs.). **Políticas públicas e educação:** regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 261-284.

VIEIRA, Sofia Lerche. O público e o privado na educação: cenários pós LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). 2. ed. **LDB dez anos depois:** reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-98.

WOLFART, Graziela. Vivemos um processo de reversão neocolonial. **IHU Online**, n. 392, p. 10-13, 2012. Disponível em:

<<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao392.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

ANEXOS

Anexo 1 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por Departamentos Regionais (DRs) e Nacional – exercício 2010 (valores R\$ 1,00)

DR	Receita Bruta de Contribuição Geral	Deduções	Receita Líquida de Contribuição Geral	Recursos destinados à gratuidade	% da Receita Líquida de Contribuição Geral
AC	10.450.798	100.367	10.350.431	6.269.830	61%
AL	18.651.856	438.848	18.213.009	14.579.041	80%
AM	29.728.033	1.050.278	28.677.754	17.685.233	62%
AP	6.800.965	153.589	6.647.376	3.520.172	53%
BA	72.856.895	2.872.053	69.984.842	39.222.629	56%
CE	33.221.450	1.130.383	32.091.067	17.297.629	54%
DF	35.128.269	601.334	34.526.935	22.659.626	66%
ES	32.174.785	981.651	31.193.135	18.267.784	59%
GO	37.051.575	1.497.192	35.554.383	23.041.235	65%
MA	21.622.635	594.082	21.028.553	11.509.293	55%
MG	163.536.390	7.206.629	156.329.762	85.803.908	55%
MS	22.053.240	716.085	21.337.155	13.516.946	63%
MT	23.432.313	627.751	22.804.562	12.913.613	57%
PA	25.194.679	1.119.296	24.075.383	12.842.966	53%
PB	20.850.705	493.004	20.357.700	10.866.550	53%
PE	43.279.200	1.660.830	41.618.371	21.973.249	53%
PI	16.401.111	334.045	16.067.066	10.768.886	67%
PR	95.369.694.	3.393.145	91.976.549	52.782.716	57%
RJ	189.296.380	6.074.890	183.221.489	109.466.599	60%
RN	20.974.668	734.800	20.239.867	12.280.932	61%
RO	24.682.162	751.268	23.930.894	12.762.829	53%
RR	6.083.724	132.076	5.951.648	4.191.745	70%
RS	104.523.644	3.687.640	100.836.003	61.833.117	61%

DR	Receita Bruta de Contribuição Geral	Deduções	Receita Líquida de Contribuição Geral	Recursos destinados à gratuidade	% da Receita Líquida de Contribuição Geral
SC	78.789.237	3.883.948	74.905.289	40.812.034	54%
SE	20.616.019	278.454	20.337.565	14.860.584	73%
SP	718.974.360	22.688.912	696.285.448	465.758.848	67%
TO	13.024.381	157.192	12.867.189	6.925.568	54%
DN	135.658.896	88.172.362	47.486.534	-	0%
Nacional	2.020.428.063	151.532.105	1.868.895.958	1.124.413.550	60%

Fonte: Senai-DN (2011, p. 52).

**Anexo 2 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por DRs e Nacional –
exercício 2011 (valores R\$ 1,00)**

DR	Receita Bruta de Contribuição Geral	Deduções	Receita Líquida de Contribuição Geral	Recursos destinados à gratuidade	% da Receita Líquida da Contribuição Geral
AC	12.275.517	120.646	12.154.872	6.919.998	57%
AL	24.584.053	600.602	23.983.451	15.453.106	64%
AM	37.015.159	1.178.796	35.836.363	20.213.866	56%
AP	6.661.139	157.708	6.503.432	4.526.796	70%
BA	84.216.526	3.338.112	80.878.414	48.167.792	60%
CE	37.067.997	1.372.700	35.695.297	20.157.911	56%
DF	32.882.237	711.953	32.170.284	19.117.195	59%
ES	36.152.031	1.063.979	35.088.052	19.738.934	56%
GO	46.805.663	1.928.884	44.876.780	29.075.803	65%
MA	25.717.435	745.429	24.972.006	13.890.711	56%
MG	183.651.415	7.939.320	175.712.095	108.808.229	62%
MS	24.027.422	802.085	23.225.337	15.935.167	69%
MT	24.998.691	707.139	24.291.552	20.145.340	83%
PA*	31.122.769	1.461.810	29.660.959	16.124.006	54%
PB	24.172.978	610.321	23.562.657	13.353.421	57%
PE	57.489.015	2.357.002	55.132.012	35.721.213	65%
PI	20.107.551	325.677	19.781.873	14.314.211	72%
PR	109.252.576	5.135.460	104.117.116	60.882.253	58%
RJ	224.961.699	7.296.122	217.665.578	146.503.547	67%
RN	23.927.641	663.208	23.264.433	13.096.676	56%
RO	25.134.219	850.882	24.283.337	16.346.292	67%
RR	7.405.344	179.353	7.225.991	5.522.026	76%
RS	121.435.431	4.494.372	116.941.060	74.213.662	63%

DR	Receita Bruta de Contribuição Geral	Deduções	Receita Líquida de Contribuição Geral	Recursos destinados à gratuidade	% da Receita Líquida da Contribuição Geral
SC	89.984.566	4.354.752	85.629.814.	48.468.539	57%
SE	24.408.606	371.877	24.036.729	15.957.648	66%
SP	777.890.828	25.562.886	752.327.942	620.345.236	82%
TO	16.668.809	150.458	16.518.352	9.864.578	60%
DN	159.512.264	97.233.187	62.279.077	-	0%
Total Nacional	2.289.529.583	171.714.719	2.117.814.864	1.440.723.225	70%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica – UNIGEST – Senai-DN (2012, p. 89-90).

**Anexo 3 – Resultados da Gratuidade Regimental do Senai por DRs e Nacional –
exercício 2012 (valores R\$ 1,00)**

DR	Receita Bruta de Contribuição Geral	Deduções	Receita Líquida de Contribuição Geral	Recursos destinados à gratuidade	% Receita Líquida da Contribuição Geral
AC	12.372.583,61	114.023,71	12.258.559,90	7.334.404,34	60%
AL	27.889.739,74	906.358,66	26.983.381,08	16.648.540,39	62%
AM	40.705.909,06	1.346.103,49	39.359.805,57	23.226.386,82	59%
AP	9.724.243,21	221.182,31	9.503.060,90	6.129.958,08	65%
BA	94.500.570,49	3.716.195,26	90.784.375,23	63.227.376,26	70%
CE	41.340.959,68	1.528.313,87	39.812.645,81	25.866.597,30	65%
DF	38.214.493,45	859.615,51	37.354.877,94	28.168.313,42	75%
ES*	43.150.657,35	1.375.594,24	41.775.063,11	21.095.402,33	50%
GO	52.752.611,48	2.228.639,72	50.523.971,76	33.407.209,32	66%
MA	30.284.003,14	940.754,18	29.343.248,96	18.339.925,61	63%
MG	211.358.130,66	9.856.037,61	201.502.093,05	125.388.054,52	62%
MS	28.785.064,84	1.007.750,73	27.777.314,11	16.719.085,37	60%
MT	28.351.067,67	881.989,07	27.469.078,60	23.910.449,55	87%
PA*	41.968.650,91	1.924.634,86	40.044.016,05	22.566.809,55	56%
PB	28.155.326,92	757.570,48	27.397.756,44	16.732.425,62	61%
PE*	69.664.592,46	2.849.492,32	66.815.100,14	38.370.813,21	57%
PI	23.562.315,90	392.778,94	23.170.536,96	14.001.880,05	60%
PR	124.388.318,75	6.073.055,20	118.315.263,55	71.233.916,91	60%
RJ	269.028.990,45	8.604.168,96	260.424.821,49	157.040.556,96	60%
RN*	28.039.674,27	990.122,56	27.049.551,71	15.504.207,55	57%
RO*	28.132.031,79	1.147.510,36	26.984.521,43	15.757.698,27	58%
RR	8.486.597,80	187.160,70	8.299.437,10	5.558.493,34	67%
RS	138.036.013,93	5.225.469,76	132.810.544,17	77.932.720,65	59%
SC	101.261.147,64	5.454.933,99	95.806.213,65	56.987.354,89	59%
SE	27.921.077,52	575.235,34	27.245.842,18	16.552.866,94	61%
SP	858.072.627,58	27.622.677,91	830.449.949,67	640.778.710,06	77%
TO	20.077.297,75	172.393,86	19.904.903,89	12.153.872,89	61%
Total Nacional	2.607.479.154,27	156.588.618,61	2.411.918.217,70	1.577.861.410,07	67,5%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica – UNIGEST – Senai-DN (2013, p. 131-132).

Anexo 4 – Acompanhamento da aplicação do Compulsório Líquido em Gratuidade do Senai por DRs e Nacional – exercício 2013 (valores R\$ 1,00)

DR	RBCC (Direta+Indireta)	Auxílios Mínimo e Especial	Total da RBCC	Deduções	RLCC	Recursos destinados à Gratuidade	% da RLCC destinado à Gratuidade
AC	2.199.799,95	11.346.648,81	13.546.428,76	123.650,87	13.422.777,89	8.728.126,46	65%
AL	10.383.737,65	17.404.103,84	27.787.841,49	892.372,00	26.895.469,49	16.739.824,20	62%
AM	39.453.154,03	6.299.796,94	45.752.950,97	1.554.559,43	44.198.391,54	28.431.230,68	64%
AP	2.760.836,60	9.433.540,25	12.194.376,85	233.855,74	11.960.521,11	8.853.071,34	74%
BA	89.459.767,74	10.705.558,74	100.165.326,48	3.934.599,35	96.230.727,13	72.715.369,04	76%
CE	40.674.353,02	6.452.962,31	47.127.315,33	2.324.880,89	44.802.434,44	28.156.938,49	63%
DF	36.722.228,91	6.276.133,81	42.998.362,72	991.169,65	42.007.193,07	41.281.930,38	98%
ES	41.259.215,92	6.664.952,55	47.924.168,47	1.914.314,73	46.009.853,74	24.017.310,67	52%
GO	51.927.709,14	7.265.168,20	59.192.877,34	2.534.692,53	56.658.184,81	40.818.409,18	72%
MA	22.521.861,74	8.389.519,55	30.911.381,29	1.141.052,30	29.770.328,99	19.141.744,07	64%
MG	229.766.974,26	-	229.766.974,26	12.404.129,47	217.362.844,79	152.131.820,47	70%
MS	19.118.944,93	12.422.314,66	31.541.259,59	1.089.272,45	30.451.987,14	23.108.037,25	76%
MT	22.222.851,63	10.633.866,15	32.856.717,78	1.083.638,30	31.773.079,48	20.242.716,53	64%
PA	50.282.080,22	-	50.282.080,22	2.323.714,86	47.958.365,36	25.944.767,02	54%
PB	15.054.065,00	16.631.308,92	31.685.373,92	858.529,50	30.826.844,42	19.981.412,08	65%
PE	70.254.955,92	9.045.125,18	79.300.081,10	3.244.853,85	76.055.227,25	61.573.895,14	81%
PI	7.564.786,02	18.718.479,91	26.283.265,93	281.963,47	26.001.302,46	16.608.164,96	64%
PR	140.074.175,45	-	140.074.175,45	7.051.679,53	133.022.495,92	89.030.433,85	67%
RJ	309.661.459,49	-	309.661.459,49	10.819.935,03	298.841.524,46	184.946.728,95	62%
RN	17.977.955,30	12.321.520,27	30.299.475,57	1.126.403,86	29.173.071,71	19.996.030,99	69%
RO	14.536.118,24	14.149.768,73	28.685.886,97	1.001.335,41	27.684.551,56	22.502.561,15	81%
RR	1.943.798,71	7.880.793,08	9.824.591,79	220.370,10	9.604.221,69	6.828.536,45	71%
RS	155.954.771,70	-	155.954.771,70	5.912.840,97	150.041.930,73	98.946.925,72	66%
SC	115.031.712,29	-	115.031.712,29	6.715.075,06	108.316.637,23	69.083.302,58	64%
SE	16.812.494,23	13.841.766,47	30.654.260,70	570.523,43	30.083.737,27	17.715.308,39	59%
SP	965.927.283,52	-	965.927.283,52	32.858.138,47	933.069.145,05	687.919.932,67	74%
TO	4.928.198,09	16.833.597,28	21.761.795,37	214.619,20	21.547.176,17	13.869.603,39	64%
DN	433.914.887,14	-	211.197.961,49	116.207.091,31	94.990.870,18	-	
TOTAL BRASIL	2.928.390.156,84	222.716.925,65	2.928.390.156,84	219.629.261,76	2.708.760.295,08	1.819.278.132,12	67,2%

Fonte: Simulador da Gratuidade – UNIGEST/DIRET, em 18/02/2014 – Senai-DN (2014, p. 142-143).

Notas:

- BA e RJ: orçamento preliminar acumulado até dez/2013;
- RBCC: Receita Bruta de Contribuição Compulsória;
- RLCC: Receita Líquida de Contribuição Compulsória;
- No Total da Receita Bruta de Contribuição Compulsória do Departamento Nacional foram deduzidos os valores referentes aos auxílios mínimo e especial repassados aos Departamentos Regionais, por estes já estarem embutidos nas receitas dos DRs.

Anexo 5 – Acompanhamento da aplicação do Compulsório Líquido em Gratuidade do Senai por DRs e Nacional – exercício 2014 (valores R\$ 1,00)

DR	RBCC	Auxílios Mínimo e Especial	Total da RBCC	Deduções	RLCC	Recursos destinados à Gratuidade	% da RLCC destinado à Gratuidade (Meta: 66,66%)
AC	2.395.463,08	12.384.230,37	14.779.693,45	148.425,67	14.631.267,78	12.173.102,68	83%
AL	12.240.588,84	19.060.631,65	31.301.220,49	1.463.111,83	29.838.108,66	20.835.549,20	70%
AM	41.742.797,41	6.990.085,20	48.732.882,61	1.642.678,05	47.090.204,56	33.142.078,50	70%
AP	2.309.864,33	10.631.439,76	12.941.304,09	59.234,61	12.882.069,48	7.671.215,67	60%
BA	98.196.205,10	11.579.583,80	109.775.788,90	4.296.651,03	105.479.137,87	66.851.309,31	63%
CE	48.718.618,96	7.383.642,71	56.102.261,67	4.181.004,78	51.921.256,89	34.979.512,70	67%
DF	40.663.533,03	6.894.851,95	47.558.384,98	1.138.436,42	46.419.948,56	43.965.620,07	95%
ES	45.563.074,17	6.918.658,36	52.481.732,53	2.232.908,12	50.248.824,41	40.573.078,27	81%
GO	58.693.178,95	8.111.651,43	66.804.830,38	2.863.431,85	63.941.398,53	43.012.963,58	67%
MA	24.389.715,88	9.101.012,32	33.490.728,20	1.206.935,74	32.283.792,46	22.036.251,24	68%
MG	253.658.070,94	-	253.658.070,94	14.267.359,47	239.390.711,47	190.562.678,25	80%
MS	17.154.167,13	11.372.816,57	28.526.983,70	1.241.799,50	27.285.184,20	22.553.901,54	83%
MT	25.578.593,29	12.183.319,68	37.761.912,97	1.281.199,59	36.480.713,38	24.426.700,08	67%
PA	57.352.171,64	-	57.352.171,64	2.725.100,18	54.627.071,46	33.120.428,63	61%
PB	17.982.074,88	18.294.561,82	36.276.636,70	1.245.213,93	35.031.422,77	23.420.811,55	67%
PE	72.978.699,73	9.545.085,22	82.523.784,95	3.361.995,79	79.161.789,16	59.726.491,89	75%
PI	8.331.356,25	20.204.334,22	28.535.690,47	285.373,89	28.250.316,58	21.003.621,37	74%
PR	156.549.941,93	-	156.549.941,93	8.566.427,13	147.983.514,80	106.156.626,32	72%
RJ	341.504.166,96	-	341.504.166,96	11.164.438,87	330.339.728,09	222.106.888,16	67%
RN	19.299.122,43	13.509.928,51	32.809.050,94	1.277.059,56	31.531.991,38	21.308.213,18	68%
RO	13.431.084,88	15.393.259,43	28.828.344,31	2.186.505,03	26.637.839,28	20.792.193,09	78%
RR	2.076.974,77	8.807.092,04	10.884.066,81	244.083,03	10.639.983,78	7.183.206,93	68%
RS	173.942.640,31	-	173.942.640,31	6.666.617,18	167.276.023,13	131.780.514,24	79%
SC	130.725.728,12	-	130.725.728,12	7.789.591,71	122.936.136,41	89.690.213,84	73%
SE	16.682.856,06	15.992.512,02	32.675.368,08	607.920,18	32.067.447,90	22.264.297,71	69%
SP	1.003.444.383,95	-	1.003.444.383,95	32.132.690,62	971.311.693,33	661.550.141,46	68%
TO	5.360.043,23	19.395.676,70	24.755.719,93	241.617,79	24.514.102,14	18.156.197,06	74%
DN	476.045.351,71	-	232.290.977,95	123.007.973,55	109.283.004,40		
TOTAL BRASIL	3.167.010.467,96	243.754.373,76	3.167.010.467,96	237.525.785,10	2.929.484.682,86	2.001.043.806,55	68,3%

Fonte: Simulador da Gratuidade – UNIGEST/DIRET, em 06/02/2015 – Senai-DN (2015, p. 119-120).

Notas:

- MS: orçamento acumulado até novembro, sendo os meses de junho a novembro preliminares;
- RS: orçamento preliminar acumulado até dez/2014;
- RBCC: Receita Bruta de Contribuição Compulsória;
- RLCC: Receita Líquida de Contribuição Compulsória;
- No Total da Receita Bruta de Contribuição Compulsória do Departamento Nacional foram deduzidos os valores referentes aos auxílios mínimo e especial repassados aos Departamentos Regionais, por estes já estarem embutidos nas receitas dos DRs.

Anexo 6 – Despesa total com Gratuidade no Senac – exercício de 2014 (em R\$)

DRs	Total das Despesas Correntes (A)	Despesas de Capital (Média 5 anos) (B)	Total de Despesa em 2014 (C) = (A) + (B)	CHE Total em 2014 (D)	CMAHA (E)	CHE Gratuidade (G)	Gasto Gratuidade (H) = (E) * (F)
AM	27.808.286	7.765.362	35.573.649	5.050.948	7,04	2.386.825	16.803.248
PA	30.352.546	1.547.508	31.900.054	4.494.196	7,09	2.975.328	21.095.076
MA	41.027.572	4.700.386	45.727.958	7.835.390	5,83	4.036.577	23.533.244
PI	37.266.503	19.096.342	56.362.845	7.480.570	7,53	1.191.283	8.970.361
CE	91.804.987	8.375.900	100.180.886	11.930.225	8,39	3.756.309	31.515.433
RN	60.747.670	5.628.468	66.376.138	10.109.313	6,56	2.723.689	17.867.400
PB	23.123.638	2.582.345	25.705.984	3.184.296	8,07	2.089.803	16.864.710
PE	95.563.160	11.055.698	106.618.858	16.212.217	6,57	6.786.344	44.586.280
AL	29.114.911	1.295.506	30.410.417	6.545.986	4,64	4.459.423	20.691.723
SE	35.274.090	1.901.900	37.175.990	5.745.513	6,47	2.339.922	15.139.295
BA	83.052.411	7.542.293	90.594.703	10.864.787	8,33	6.460.469	53.815.707
MG	242.577.992	24.403.335	266.981.327	31.887.987	8,37	16.500.024	138.105.201
ES	40.621.402	7.829.035	48.450.437	4.916.250	9,85	2.367.790	23.322.732
RJ	330.911.012	36.345.053	367.256.065	41.140.797	8,92	20.718.288	184.807.129
SP	1.034.713.182	233.273.242	1.267.986.423	74.031.577	17,12	31.342.402	536.581.922
PR	122.202.921	28.543.455	150.746.376	13.017.277	11,58	5.104.112	59.105.617
SC	141.592.636	18.866.650	160.459.287	19.822.948	8,09	7.764.010	62.810.841
RS	248.455.781	20.290.420	268.746.201	34.746.314	7,73	7.995.926	61.808.508
MT	31.369.428	5.430.763	36.800.191	4.760.359	7,73	2.743.674	21.208.600
GO	78.668.086	10.179.592	88.847.678	12.547.748	7,08	4.185.202	29.631.230
DF	95.836.076	1.295.327	97.131.404	6.856.230	14,16	2.278.516	32.263.787
MS	36.781.861	2.926.139	39.708.000	4.881.557	8,13	1.797.315	14.612.171
RO	44.591.872	5.038.873	49.630.746	5.478.433	9,05	1.445.251	13.079.552
AC	17.641.774	3.050.808	20.692.582	4.178.993	4,95	1.911.972	9.464.261
AP	13.880.812	2.912.645	16.793.457	1.942.713	8,64	1.020.558	8.817.621
TO	18.531.227	2.903.789	21.435.017	2.586.227	8,28	1.551.992	12.850.494
RR	23.966.918	7.156.495	31.123.413	4.380.835	7,1	1.486.366	10.553.199
A.N.	182.381.412	4.938.488	187.319.909	-	-	-	-
TOTAL	3.259.860.177	486.875.817	3.746.735.993	356.629.686	10,806	149.419.370	1.614.625.712

Fonte: Demonstrativo do Cumprimento do Programa de Gratuidade Senac, exercício de 2014, adaptado pela Equipe de Auditoria – TCU (2017, p. 35).

Notas:

(1) A.N. – Administração Nacional.