

## RELAÇÃO PÚBLICO PRIVADA E O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC) AO SISTEMA “S” ENTRE 2011 E 2015

Dra. Marilda de Oliveira Costa  0000-0001-6859-0041  
Universidade do Estado de Mato Grosso

**RESUMO:** O artigo examina a relação público-privada e o financiamento do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) ao sistema “S”, entre 2011 e 2015. Buscou-se também evidenciar a filiação teórica que dá sustentação a esse arranjo entre esfera pública e privada, implantada no governo oriundo do Partido dos Trabalhadores, no período denominado neodesenvolvimentista. Em aparente contradição com a essência do neoliberalismo, esta tendência política pautou-se no crescimento econômico com distribuição de renda e, para tanto, intensificou-se a expansão da educação profissional no país, com vista à

preparação da força de trabalho para a geração de emprego e renda, assim como, a competitividade internacional. É um estudo qualitativo e constou de análise bibliográfica e documental. O estudo possibilitou concluir que apesar de a política implementada, majoritariamente, por meio de parcerias público-privadas não escapar aos condicionantes da Nova Gestão Pública, possibilitou uma relação dialética entre mercantilização e democratização da educação, se considerarmos que a educação profissional possibilitou acesso a milhares de sujeitos até então alijados de processos formativos para o mundo do trabalho.

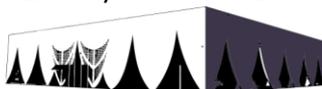
**PALAVRAS-CHAVE:** Educação profissional; Nova Gestão Pública; neodesenvolvimentismo

## PUBLIC-PRIVATE RELATIONSHIP AND THE FINANCING OF THE NATIONAL PROGRAM FOR TECHNICAL EDUCATION AND EMPLOYMENT (PRONATEC) TO THE “S” SYSTEM BETWEEN 2011 AND 2015

**ABSTRACT:** The article examines the public-private relationship and the financing of the National Program of Technical Education and Employment (PRONATEC) to the “S” system, between 2011 and 2015. It also sought to highlight the theoretical affiliation that supports this arrangement between the public sphere and private, established in the government originating from the Workers Party, in the so-called neo-developmental period. In apparent contradiction to the essence of neoliberalism, this political trend was based on economic growth with income distribution and, to this end, the expansion of vocational education in the country was

intensified, with a view to preparing the labor force for the generation of employment and income, as well as international competitiveness. It is a qualitative study and consisted of bibliographic and documentary analysis. The study concluded that although the policy implemented mainly through public-private partnerships does not escape the constraints of New Public Management, it has enabled a dialectical relationship between commodification and democratization of education, if we consider that vocational education has enabled access to thousands of subjects hitherto alienated from formative processes for the world of work.

**KEYWORDS:** professional education; New Public Management; New developmentalism.



## 1 INTRODUÇÃO

Este texto é parte de estudos desenvolvidos no pós-doutoramento em Ciências da Educação, na especialidade Administração e Organização Escolar, entre 2015 e 2016. Tem por objetivo mapear e analisar os repasses de recursos financeiros do PRONATEC ao sistema “S” para execução de ações entre 2011 e 2015. Procurou-se também compreender a filiação teórica desses arranjos público-privado e suas implicações para a privatização da educação.

Estudos sobre o impacto das reformas do Estado e da administração pública na educação em países como o Brasil, vêm se avolumando e geralmente apontam para as influências ora do neoliberalismo, ora a conjugação desta corrente e da terceira via na orientação de reformas (PERONI, 2013; ADRIÃO & PERONI, 2005). Inúmeros trabalhos abordam diretamente a Nova Gestão Pública (NPM), conceituando-a a partir do seu contexto de origem e articulando alguns ingredientes deste paradigma de gestão com a educação pública no referido país, que após a reforma do Estado na década de 1990, passou por orientações políticas bastante significativas até o momento presente.

A partir de 2003, com a vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) para a Presidência da República e com uma plataforma de governo pautada no “Compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social” e cuja proposta, salvo algumas exceções, teve continuidade nos governos da Presidente Dilma Rousseff (2010-2014; 2015-2018 - interrompido com processo de “impeachment”, finalizado em 31 de agosto de 2016), e mesmo na contramão do capitalismo global, foi marcado pelo crescimento econômico e ampliação dos direitos sociais. O segundo mandato do governo da Presidente Dilma Rousseff foi marcado pela polarização do debate político e por políticas de cortes e austeridade fiscal<sup>i</sup>, que visam manter o “equilíbrio” das contas públicas e superávit primário elevado congruente com os efeitos “tardios” da crise financeira do capitalismo global de 2008, no Brasil.



Portanto, o governo liderado pelo PT não ficou imune a contradições e a área educacional passou por significativas mudanças, tanto no que se refere à democratização da educação *strictu sensu* (ver por exemplo PNE, Lei 13.005/2014), quanto ao próprio formato das políticas, frente às inúmeras pressões de grupos que por um lado, lutam em defesa do direito à educação como um bem público e direito humano e, por outro, o mercado e um novo segmento composto por profissionais e suas agências de consultorias, que majoritariamente vem se fazendo presente por meio de movimentos específicos como o “Todos pela Educação”, “Movimento pela Base”, Fundações representando o braço social das empresas do setor econômico e financeiro, e demais organizações do terceiro setor que tem estabelecido relações ambíguas com o Estado para a intervenção social, incluindo-se a educação pública (PERONI & ADRIÃO, 2005); (PERONI *et al.*, 2013).

Nesse contexto, examina-se as convergências de ingredientes da NPM presentes na elaboração e implementação do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), materializadas por meio de parceria entre o poder público e o sistema “S” e deste quadro emergem algumas questões: em que medida o PRONATEC se relacionou com, e atendeu ao novo-desenvolvimentismo no Brasil? Como se dá a interface público e privado entre o PRONATEC e o sistema “S” de modo a tornar evidente formas de privatização da educação via financiamento do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)?

## **2 REFORMA DO ESTADO E NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL**

A reforma do Estado da década de 1990 no Brasil foi e continua a ser objeto de intensos debates políticos e acadêmicos nos últimos 20 anos<sup>ii</sup>. São inúmeras as razões pelas quais os temas suscitados no movimento da reforma



continuem em vigor e ocupem o centro da agenda política, econômica, social e de pesquisadores de diferentes áreas, mas com especial destaque para a educacional. Temas como privatização, terceirização de serviços, público não-estatal – com apelo ao “terceiro setor”<sup>iii</sup> e “quase-mercado”<sup>iv</sup>, parcerias público-privadas – descentralização, *accountability*, entre outros são recorrentes e em torno dos quais o papel do Estado e da gestão pública foram redefinidos no Brasil. É notório a centralidade da gestão no movimento de reforma do aparelho do Estado e foi a partir desta dimensão que se definiu as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, implicando em um modelo complexo e híbrido de administração pública, que conforme o “Plano” seria um processo irreversível: “[...] este plano diretor não pretende esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado, mas tem o firme propósito de tornar irreversível o processo de mudança através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de mais longo alcance nos médio e longo prazo”. (BRASIL, 1995, p.56). Lustosa Costa (2005), estudioso da reforma desde a década de 1990, expõe as controversas geradas em torno dessa experiência, tal como em outros países:

Aceita-se por suposto que se trata de uma experiência malograda, dados os escassos resultados da implementação de seus projetos básicos (Bresser Pereira, 2001). Essa avaliação, embora possa suscitar controvérsias, é aceita por alguns dos próprios defensores do programa de reforma e, em alguns aspectos, pelo seu próprio idealizador (LUSTOSA COSTA, 2005, p. 1).

Diferente das décadas de 1980 e 1990, marcadas por “alternância entre estagnação e crescimento econômico fraco e a perda de posição da burguesia brasileira na economia nacional” a década de 2000, com a ascensão à Presidência da República de candidatos oriundos do Partido dos Trabalhadores, segundo Boito Junior (2012):

[...] se formou no Brasil do século XXI uma frente política, que denomino neodesenvolvimentista, que foi a base ampla e heterogênea de sustentação da política de crescimento econômico e de transferência de renda encetadas pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (BOITO JUNIOR, 2012, p. 2).



Essas medidas não ficaram imunes à perspectiva de gestão traçada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. O Plano define a boa gestão como sendo aquela que estabelece objetivos com clareza, dá autonomia aos executores e cobra os resultados. A gestão é também “responsável por práticas gerenciais, onde se definem indicadores de desempenho e estratégias flexíveis para o alcance de metas para a efetividade e eficiência da administração pública”. (BRASIL, 1995, pp.38-54).

Para a prestação de serviços não exclusivos do Estado, mas por ele financiados, o PDRAE previu o Projeto das Organizações Sociais com o objetivo de permitir a descentralização de atividades no referido setor, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. “Entende-se por `organizações sociais` as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária”. (Ibid. 60). No âmbito das organizações sociais, o PDRAE previu o controle social direto através dos conselhos de administração na comunidade a qual a organização serviria. Tal como constou-se na implementação do PRONATEC, esse princípio é de difícil alcance nas relações público-privadas já que a gestão democrática aplica-se somente à escola pública.

Críticos da reforma do Estado e da implantação da Nova Gestão Pública ou do gerencialismo em substituição à administração pública burocrática em países da América Latina, entre eles Matas (2001), e no Brasil, Lustosa Costa (2005, 2011) e Cabral Neto (2009), apontam problemas similares enfrentados pelas administrações públicas neste continente, sendo que a administração pública não apresenta, na íntegra, características da burocracia weberiana; antes, trata-se de Estados com características clientelistas, pré-burocráticos (MATAS, 2001).



Cabral Neto (2009) também afirma que estudos evidenciam que o modelo gerencial, no Brasil, não tem sido aplicado em sua plenitude frente à existência, persistente, de uma burocracia meritocrática e de setores dominados pelo patrimonialismo, juntamente com outros mais modernos. Ainda, estudos mais recentes sobre a continuidade da reforma do Estado, como os de Peroni (2013), associa preceitos da Terceira Via à política econômica e a política social, ou seja, ao novo-desenvolvimentismo, dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

O surgimento do novo-desenvolvimentismo no Brasil está associado à eleição de candidatos oriundos do PT, em 2002, e situa-se no contexto político sul-americano de final dos anos 1990 e início do século XXI, quando:

[...] o neoliberalismo mostra sinais de esgotamento no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo. [...]. As reações populares não tardam a acontecer e a América do Sul vivencia um novo contexto histórico, caminhando na direção contrária do resto do mundo. (BRANCO, 2009, p. 74).

Este contexto foi propício à implementação de medidas mais democráticas, sem, no entanto, representar o rompimento da lógica neoliberal nas orientações de políticas econômicas e sociais, na concepção de Boito Junior (2012) e, de Terceira Via, como defendem Peroni (2013) e Branco (2009). Para Boito Junior, o termo desenvolvimentismo representa “um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país”. (BOITO JUNIOR, 2012, p.5).

O papel do Estado desenvolvimentista defendido por Mattei não foi implementado na íntegra e os condicionantes à sua implementação podem ser compreendidos a partir de análise de Bresser Pereira (2013). O autor reconhece os avanços dos governos do PT, especialmente na área social, mas aponta insucessos na área econômica, deixado pelo governo Lula à sua sucessora. O



fracasso do governo refere-se à política macroeconômica herdada de governos anteriores, e, que portanto,

não logrou baixar substancialmente a taxa de juros, e, principalmente, não logrou neutralizar a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio que existe no Brasil. Assim, em 31 de dezembro de 2010, quando terminou seu governo, a taxa de juros real continuava elevada em comparação aos demais países, e a taxa de câmbio estava absurdamente sobrevalorizada, a R\$1,65 por dólar – o que inviabilizava o desenvolvimento econômico do país (BRESSER PEREIRA, 2013, p. 6).

O governo Dilma Rousseff herdou essa política macroeconômica ortodoxa de seu antecessor e, mesmo após várias tentativas de romper com ela, o país enfrenta o baixo crescimento econômico e o Estado a perda da autonomia relativa para gerir a crise.

Resguardadas as críticas e rupturas com o processo de reforma do Estado, ainda persistem inúmeras continuidades tornadas mais visíveis em razão do acirramento da correlação de forças que se estabeleceu no país, em aparente crise de hegemonia, nos termos gramscianos, e que se estenderam ao campo educacional. Ademais, é fato que a reforma alterou a “história da administração pública, com o advento do *new public management*” (LUSTOSA COSTA, 2011, p. 133, **grifos do autor**). As relações entre Estado e sociedade civil tornaram-se mais tênues, possibilitando diferentes arranjos entre o Estado e o setor privado e ou em áreas como saúde e educação, tal como mostrou pesquisa concluída em 2010, sobre a relação entre setor privado e 11 municípios das cinco regiões brasileiras, para a oferta educacional (ADRIÃO & PERONI, at all. 2010), a tentativa de implantar o modelo americano das Charters Schools no Estado de Goiás, entre inúmeros casos que vem ocorrendo na educação pública brasileira (da Educação Infantil à Educação Superior), nas três esferas de governo e cujo sentido tem sido redefinido por políticas instruídas pela *New Public Management* (NPM).



### **3 FINANCIAMENTO PÚBLICO AO SETOR PRIVADO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

Para atender o objetivo proposto para a elaboração deste texto, ou seja, a implementação PRONATEC, instituído em 26 de outubro de 2011 (Lei nº 12.513), no tocante ao financiamento público ao Sistema “S”, utiliza-se uma variedade de fontes primárias tais como Leis, Decretos, Portarias, Manuais, sítios oficiais do Ministério da Educação (SETEC, SISTEC, SiGPC, FNDE)<sup>v</sup>, do Tribunal de Contas da União (TCU), relatórios de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União, ricos em informações, como o TC 008.089/2015-9 e o TC 024.329/2015-0 (modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC), ambos com finalidades distintas. Constitui fontes secundárias resultados de pesquisas sobre a temática publicados em livros e periódicos de circulação nacional.

A criação do PRONATEC como integrador da política educacional para a educação profissional no Brasil, inscreve-se no contexto brasileiro no qual o Estado assumiu novas funções, no qual a política econômica adotada por meio do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC exerceu pressão, mesmo que a curto prazo, sobre o sistema educacional, como assegura Freitas (2011). Dentre as iniciativas nesta área, o PRONATEC envolve uma complexidade de ações e, simultaneamente, apresenta aquilo que Lima (2013, p.58) tem criticamente denominado “de cânone gerencialista” e ciberburocracia (LIMA, 2012), dado que a implementação se dá por meio de uma rede envolvendo instituições dos setores público e privado com financiamento público e cuja gestão pauta-se em princípios da administração empresarial e via plataformas web.

A instituição de programas considerados mais focalizados, como Mulheres Mil e Pronatec - Brasil Sem Miséria, a educação técnica profissional tem sido desenvolvida, majoritariamente, pela rede privada que em 2010 respondia por 56,49% do total das matrículas, com especial destaque para a atuação do sistema “S”. Em 2010, o Senai respondeu isoladamente, por 28% das matrículas



na educação Profissional Técnica, na rede privada. Iniciativas como o Bolsa-Formação é hegemonicamente marcada pela atuação do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), também conhecido como sistema “S” (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Serviço Social da Indústria – SESI; Serviço Social do Comércio – SESC; Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas – SEBRAE; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; Serviço Social de Transporte - SEST; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT), o Acordo de Gratuidade com este sistema e o FIES Técnico Estudante e Empresa e, a partir de 2013, com atuação da esfera privada, legalmente autorizada pelo Ministério da Educação. O conjunto de normas que regula o PRONATEC trata separadamente o SNA (que é privado e em tese “sem fins lucrativos”) do setor privado mercantil.

Neste quesito, o sistema “S” foi criado a partir da década de 1940, no Brasil, com a finalidade de qualificar o trabalhador para atender a diversificação do setor econômico (industrial, comercial, setor de transporte, de serviços, rural, cada um destes desdobrando-se em atendimento também na área social). Além da elevação do status dessas entidades a quase-estatais, ou seja, sua equiparação, salvo poucas exceções, às instituições públicas (Art. 20 da Lei 12.816/2013), o Sistema “S” passou a gozar de muita flexibilidade e autonomia na relação com o poder público, especialmente no tocante a repasse de recursos públicos para essas entidades, bem como a exigência de prestação de contas.

Mesmo com recursos provenientes de contribuição compulsória (cobrança de imposto das empresas), praticava cobrança de taxas aos trabalhadores que demandassem qualificação. Somente após o Acordo de Gratuidade entre sistema “S” e o governo federal, em 2008, o SENAI, SENAC passaram a ofertar cursos “gratuitos” para qualificação e requalificação de trabalhadores. Sobre o Acordo de Gratuidade Pinto (2016), afirma:

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 de seu pagamento ao consumidor, e não ao empresário que tão somente o recolhe". Diferentemente, contudo, dos demais tributos que vão compor o fundo público, 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).

Além dos recursos da contribuição compulsória, o montante de recursos públicos descentralizados para as entidades do sistema "S", especialmente o SENAI e SENAC, para a qualificação profissional de trabalhadores, tanto no que se refere a implementação de cursos do PRONATEC Bolsa-Formação, quanto a recursos para melhoria e ampliação das instalações física desse sistema, mostra que de fato o Estado é o principal responsável pela qualificação de trabalhadores para o setor econômico, além de possibilitar o fortalecimento das entidades representativas desse setor, com repasses de recursos públicos.

A maior atuação do sistema "S" e do setor privado mercantil na oferta de cursos de educação técnica profissional, tal como expresso na Exposição de Motivos Interministerial nº 19: para cumprir as metas, impõem-se a conjugação de todos os esforços que resultam na expansão com qualidade da educação profissional e tecnológica, contando com a participação da rede privada. Neste contexto, as entidades do chamado "Sistema S" têm importantíssimo papel a desempenhar (MEC/MTE/MF/MP/MDS, 2011), especialmente na implementação das duas modalidades do Programa Bolsa-Formação e o Acordo de Gratuidade, além, claro, da expansão da rede do sistema "S".

As duas tabelas a seguir ajudam compreender aspectos da arrecadação do sistema "S" em relação ao PIB e destinação dos recursos a partir dos protocolos firmados com o MEC e demais órgãos públicos.

**Tabela 1.** Arrecadação do Sistema "S" entre 2010 e 2014.

Arrecadação	2010	2011	2012	2013	2014
-------------	------	------	------	------	------



R\$ bilhões (valor nominal)	9,9%	11,9%	13,6%	15,4%	16,9%
Porcentagem do PIB*	0,25	0,27	0,29	0,30	0,31

**Fonte:** Recuperado de Pinto, José M. de Rezende, 2016.

\*PIB: Produto Interno Bruto.

Como nos lembra Pinto (2016), o montante de recursos administrado por esse sistema é bastante significativo, tal como o crescimento no período, superior a 19%, em relação ao percentual do PIB. Entretanto, o Acordo de Gratuidade não incide sobre o total desses recursos, mas auxilia a compreensão acerca dos percentuais mínimos estipulados para cada exercício, a partir de 2009, por instituição, e a respectiva execução, já que “os dados da Receita Federal não permitem fazer esse detalhamento” (PINTO, 2016, p.138).

**Tabela 2.** Evolução dos percentuais da RLCC aplicados com educação pelas entidades do Sistema “S” (meta x realização) entre 2009 e 2014.

Ano	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado								
<b>SENA I</b>	50%	57,0%	53%	60,0%	56%	70,0%	59%	67,5%	62%	67,2%	66,6%	68,3%
<b>Senac</b>	20%	*	25%	*	35%	*	45%	49,3%	55%	56,1%	66,6%	72,4%
<b>SESI</b>	28%	*	29%	31,6%	30%	16,5%	31%	25,5%	32%	23,5%	33,3%	23,2%
<b>Sesc</b>	-	-	15%	*	20%	20,8%	25%	**25,0%	30%	75,1%	33,3%	76,3%

**Fonte:** Adaptado do Relatório TCU (2015a), Relatórios de Gestão 2009 a 2014 e Protocolos de Compromisso (peças 31 e 32), Brasil.

\* Não foi informado ou foi informado apenas que a meta foi alcançada.

\*\* Foi informado que o gasto foi de exatamente 25% (sem demonstração).

Conforme prevê o Acordo de Gratuidade a evolução gradual de percentuais destinados a fins educacionais, aplicados em cursos técnico profissional, tem ocorrido desde 2009, exceto pelo SESI, cujos valores aplicados são inferiores à meta, além da ausência de informações ou informações incompletas referentes a alguns períodos. À primeira vista, pode parecer um valor irrisório, mas se



aproxima do equivalente a todo o gasto federal com sua rede de ensino profissional. Outros fatores a considerar são a falta de dados fornecidos pelo Sistema “S” e a prática cada vez mais comum de cobrança pelos cursos oferecidos pelo sistema. A isto, acrescenta-se que o mesmo Sistema ‘S’ é o maior beneficiário dos recursos do Pronatec, como detalhado adiante.

O repasse de recursos financeiros para execução das iniciativas do Pronatec é regulamentado por um conjunto de Leis, Resoluções, Portarias, cuja fonte de recursos provem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que nunca chegou a ser implementado, do orçamento próprio do Ministério da Educação (PORTARIA 817/2015, Art. 7º.) Além dessa fonte, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), consta também como fonte de financiamento do Pronatec.

O Art. 6º (Lei 12.513/2011), trata de critérios para transferência de recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou de serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação. Nesse sentido, o §1º deste artigo assegura que a transferência de recursos para essas instituições dispensa a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos.

**Tabela 3.** Execuções orçamentária e financeira acumuladas das iniciativas do Pronatec – 2011 a 2014.

Iniciativa	Valor Autorizado	Valor Empenhado	Valor Executado (Liquidado)	Valor Pago	R\$ milhões	
					Execução Orçamentária	Execução Financeira
Bolsa Formação	8.438	8.289	8.011	7.736	95%	92%
Expansão da Rede Federal	7.240	5.200	1.520	1.374	21%	19%
Brasil Profissionalizado	1.357	1.122	341	327	25%	24%
Rede e-Tec	652	557	379	368	58%	56%
Total	17.687	15.167	10.251	9.805	58%	55%

**Fonte:** Adaptado de dados repassados do TC 008.089/2015-9 (p.7)



A tabela nº 3 mostra as diferenças nas execuções orçamentária e financeira da Expansão da Rede Federal – 21% e 19%, respectivamente – e do Brasil Profissionalizado – 25% e 24%, respectivamente, relativamente baixa se comparadas à Bolsa-Formação, que teve execução orçamentária de 95% e financeira de 92%. É representativa a alta percentagem de repasses para a Bolsa-Formação que teve, no mesmo período, um aumento de 218%, sendo, em 2015, responsável por 78% dos recursos totais aplicados no programa. Os recursos financeiros repassados ao SENAI somam cerca de R\$ 3,5 bilhões (60%), desde o início do Programa, seguido pelo SENAC, para o qual foram transferidos R\$ 1,9 bilhão (33%), e ao SENAT e ao SENAR as transferências totalizaram cerca de R\$ 427 milhões (4% e 3%, respectivamente), tal como aponta o TC 008.089/2015-9.

Já a dotação orçamentária para o PRONATEC no ano de 2015, contemplou as quatro iniciativas, no valor de R\$ 5,8 bilhões, distribuídos conforme tabela 5.

**Tabela 4.** Recursos repassados no ano de 2015 por instituições

Instituição	Valor repassado R\$
Setor privado mercantil	931.691.313,70
SENAI	823.000.000,00
SENAC	430.000.000,00
SENAT	30.000.000,00
SENAR	38.393.229,20
Instituições públicas estaduais	64.545.862,16
Instituições públicas municipais	16.704.814,84

**Fonte:** Dados extraídos do SiGPC, acessado em 28 de agosto de 2016.

Comparados, os recursos oriundos de transferência direta para o setor privado e SNA totalizaram R\$ 2.253.084.542,90. Destes, R\$1.321.393.229,20 transferidos para o Sistema “S” e R\$ 931.691.313,70 foram transferidos para a rede privada mercantil, na modalidade Bolsa Curso Técnico Subsequente; para o setor público – esferas estadual e municipal – R\$81.250.677,00, portanto uma diferença em favor do setor privado de R\$ 2.171.833.865,90. Com relação às ações da Expansão da Rede Federal foram contingenciados cerca de 46% em suas despesas de capital como parte da contribuição do MEC para a meta de



ajuste fiscal, ou seja, não houve investimento na Expansão da Rede Federal no ano de 2015. Outrossim, o Brasil Profissionalizado e a Rede e-Tec Brasil, apesar de não receberem dotação orçamentária para este exercício, houve previsão de execução dessas iniciativas, entretanto em ações orçamentárias não definidas até o fechamento do relatório (RELATÓRIO TC 008.089/2015-9).

Dentre os problemas detectados, não somente nesta iniciativa, encontra-se a prestação e análise de contas que se dá em função dos mecanismos utilizados nos repasses de recursos, que varia de acordo com a instituição ofertante, pública e privada. Nesse sentido, cabe a cada parceiro ofertante, representado pela respectiva mantenedora (órgão que firma o termo de adesão ao Pronatec), registrar no Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE, até 30 de outubro de cada exercício, a prestação de contas dos recursos recebidos no exercício anterior (RESOLUÇÃO CD FNDE 2/2012). Esse prazo foi modificado para 30 de abril do ano seguinte ao de recebimento dos recursos, conforme disposto no art. 92 (PORTARIA MEC 817/2015).

As contas prestadas devem ser analisadas tanto pelo FNDE como pela SETEC. Primeiramente o FNDE registra a prestação de contas dos recursos transferidos e efetua as análises de conformidade e financeira. Na sequência, a SETEC emite parecer conclusivo acerca da consecução do objeto e atingimento dos objetivos da Bolsa-Formação. Nos termos do art. 65 (Portaria 168/2013 e Resoluções CD/FNDE 7/2013 e 8/2013), a prestação de contas das transferências diretas de recursos, situação das redes estaduais, distrital e municipais de EPT e dos SNA, é feita até o dia 30 de outubro do exercício subsequente ao exercício do repasse de recursos do programa, mediante inserção de informações no SiGPC/FNDE.

Tendo por base informações contidas no Relatório Anual de Contas da SETEC, do exercício de 2013, elaborado pela CGU, o relatório TC 008.089/2015 aponta as fragilidades no processo de prestação de contas ali detalhada, incluindo a não disponibilidade do SiGPC, à época, para entrega das prestações de contas pelos parceiros ofertantes e a falta de análise relativas à execução



financeira, pelo FNDE, e à consecução do objeto, pela SETEC. A implantação do SiGPC concretizou-se no ano de 2014 e as prestações de contas do período 2011 a 2015 deram-se nos anos de 2015 e 2016, a instituições do setor público, exceto o federal, e do SNA, perfazendo um total de 107 registros entre 2011 e 2016, conforme tabela a seguir.

**Tabela 5.** Situação das prestações de contas de 2011 a 2015.

Situação da Prestação e contas	Quantidade
Aguardando análise	77
Em análise financeira	5
Aprovada parcial com ressalva	5
Aprovada com ressalva	12
Omisso	2
Não enviada	6

**Fonte:** Dados extraídos do SiGPC, acesso em 10/11/2016

A consulta realizada no SiGPC pela autora, em novembro de 2016, revela que havia 107 registros de prestações de contas efetuados. Nestes, encontram-se duas situações de omissão, 12 aprovadas com ressalva, cinco aprovadas parcial com ressalva e com status “inadimplente”, cinco encontravam-se em fase de análise financeira e seis processos não tinham sido enviados. No entanto, estas últimas, estavam com o status “adimplente” no sistema. O restante, as outras 77, foram apresentadas, entretanto estavam aguardando análise pelo FNDE. Os valores relativos à prestação de contas do SENAI referente aos anos de 2013 e 2014 não constavam no sistema, porém estavam com o status “adimplente”. Esta situação pode estar relacionada com a reprogramação de saldo cujo procedimento está normatizado (Resolução CD/FNDE 7/2013), no caso dos SNA e para as redes públicas estaduais, distrital e municipal (Resolução CD/FNDE 8/2013).

A fiscalização realizada pelo TCU mostra também que as contas prestadas intempestivamente em desacordo com determinação que institui a obrigatoriedade de prestações de contas por meio do SiGPC (RESOLUÇÃO CD/FNDE 2/2012), deveu-se às dificuldades encontradas pelo FNDE para



implantar este sistema que, até 2014, não possuía abertura para recepção das prestações de contas do PRONATEC em virtude da não disponibilização da função “Enviar”. A obrigação de prestar contas está relacionada a todas as contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais, previstas nesta resolução. A prestação de contas intempestivamente, entre outros fatores, contribuiu para que não houvesse, até 2017, análise conclusiva por parte do FNDE da grande maioria das prestações de contas apresentadas, envolvendo recursos desde 2011, ano de início do programa, até as prestações de contas de 2015, em sua maioria, apresentadas até outubro de 2015 e 2016.

Quanto ao acompanhamento por indicadores o Relatório TCU (2015b) aponta o único indicador previsto para avaliar e acompanhar a Bolsa-Formação, assim como o PRONATEC como um todo, é o número de matrículas realizadas. As informações a respeito de matrículas apresentados pelo simec não contemplam indicadores como taxa de evasão, taxa de concluintes, que “explicitem a qualidade dos cursos ou resultados obtidos” (BRASIL, 2015b, p.25). A falta dessas informações dificulta, entre outras, conhecer com exatidão os valores repassados para as instituições e não devolvidos e que levam a prejuízos aos cofres públicos, já que como indica o referido relatório de fiscalização do TCU o tema encontrava-se em fase de auditoria operacional na simec, em 2015. O conjunto de questões-problema que emergiu da análise da relação entre poder público e esfera privada, seja esta ideologicamente declarada sem fins lucrativos ou abertamente definida pela lucratividade mercantil, envolve uma “complexidade plurifacetada” desse processo (ANTUNES, 2008, p. 77) cuja rede de relações extrapola, em parte, a capacidade de regulação e controle do Estado, apesar da hiperburocratização e da cyberburocracia (LIMA, 2012) envolta da gestão do programa, ao mesmo tempo, expõe as políticas públicas estatais à regulação do mercado, levando a privatização multifacetada da educação.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do presente texto foi analisar a relação público privada entre o PRONATEC e o sistema “S”, em especial, o repasse de recursos financeiros para a execução das ações do referido programa, entre 2011 e 2015. A educação profissional foi fundamental no período denominado neodesenvolvimentista, implantado com os governos do PT na Presidência da República a partir de 2003.

Tentou-se, num primeiro momento, analisar o empréstimo de princípios da NPM e sua implementação com a reforma do Estado, nos anos 1990 e as rupturas e continuidades das reformas gerenciais nos governos oriundos do Partido dos Trabalhadores. No período de governos do PT, a educação profissional ganhou relevância e foi considerada fundamental para a competitividade internacional do país, tal como criticou Dale (2004), sobre o papel da educação no contexto de globalização capitalista, ao mesmo tempo, teve também papel democratizador do acesso e permanência de sujeitos demandantes de programas de distribuição de renda, até então aliados de processos formativos para inserção no mundo do trabalho e da cidadania.

Num segundo momento, voltou-se a atenção para a emergência da NPM na política de educação profissional, majoritariamente executada por meio de parcerias com o setor privado – tanto o sistema “S” quanto o privado mercantil – no sentido de refletir sobre o seu impacto na matrícula, especialmente em cursos de Formação Inicial e Continuada, no financiamento público de cursos ao setor privado. Nota-se que a NPM tem gradualmente contribuído para criar mercados e quase-mercados educacionais no país. Com esta política de educação profissional o capital privado teve suas reservas aumentadas, por meio de financiamento direto, com repasses do governo federal, e indireto, com arrecadação própria, como é o caso do Acordo de Gratuidade, que não conta com



nenhum controle público. Ficou evidenciado na pesquisa as dificuldades que o setor público teve para monitorar o uso de recursos públicos pelo setor privado, em razão, também do lento aperfeiçoamento de um sistema de gestão tecnológico.

Por fim, conclui-se que, por um lado, o PRONATEC possibilitou a formação da força de trabalho para a competitividade e a criação de um mercado educacional, privado, favorecendo, portanto, o capital, por outro, possibilitou a democratização do acesso à educação profissional de milhões de sujeitos sociais até então alijados do direito a essa formação.

---

<sup>i</sup> Dia 30/11/2015 foi anunciado cortes no valor de R\$10,7 bilhões no Orçamento da União para 2015. Este é o terceiro pacote envolvendo cortes no Orçamento da União no ano de 2015. Em maio deste ano houve um corte no valor de R\$ 69,9 bilhões; destes, R\$ 9,2 bilhões foram contingenciados da área educacional e R\$ 11,7 bilhões na área da saúde. Matéria publicada em 30/07/2015, no jornal Folha de São Paulo.

<sup>ii</sup> O seminário Reforma Gerencial e o Futuro da Gestão Pública no Brasil - “Reforma Gerencial 20 + 20”, realizado pelo GPP-lab, Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, dias 27 e 28 de agosto de 2016, com apoio do UK Science and Innovation Network-GREAT – Governo Britânico, teve o objetivo de fazer um balanço da difusão das ideias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e debater propostas para a gestão pública brasileira nos próximos 20 anos.

<sup>iii</sup> Refere-se a um Terceiro Setor cuja atuação extrapola a execução de políticas sociais em substituição ao papel do Estado.

<sup>iv</sup> Refere-se à introdução de concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas. A noção de quase-mercado, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias. (Souza; Oliveira, 2003).

<sup>v</sup> SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica; Sistec – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica; SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

## REFERÊNCIAS

Adrião, Theresa. **Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro**. In: Adrião, T. & Peroni, V. (Org.). *O público e o privado na educação, interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

Adrião, Theresa, Peroni, Vera & et. al. **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional**. CNPQ, Unesp, (Relatório de Pesquisa), 2010.



Antunes, F. **A nova ordem educacional. Espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida.** Coimbra: Almedina, 2008.

Boito JR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo.** Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo, 2012.

Branco, Rodrigo Castelo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo Latino-Americano.** OYKOS, Rio de Janeiro, 8 (1), 2009, 71-90

BRASIL. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei 12.513 de 26 de outubro de 2011. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**, (Digitalizado), 2011a.

BRASIL. MEC, **Manual de Gestão da Bolsa-Formação.** Brasília, Nov. (Digitalizado), 2011b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 008.089/2015-9. **Levantamento. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.** Determinação à segecex. Arquivamento. Ata 51/2015 - Plenário. Dez. (Digitalizado). 2015a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC 024.329/2015-0. **Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Pronatec Bolsa-Formação**, 2016. Ata 14/2016-Plenário. Dez. (Digitalizado), 2015b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Nº 983, de 26 de Agosto, 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente.** *Novos Estudos – CEBRAP* 95, 2013, março, 5-14.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **From old to new developmentalism in Latin America.** In: Ocampo, J. Antonio & Ross, J. *Handbook of Latin American Economics*, (pp.108-129). Oxford University Press, 2011.

CABRAL NETO, A. **Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias.** In: França, Magna & Bezerra, M. Costa (Orgs.). *Política Educacional: gestão e qualidade do ensino.* Brasília: Líber Livro. 2009.

CHOMSKY, Noam. **“O que está acontecendo no Brasil é um golpe branco”.** Recuperado de <http://www.cefep.org.br>. 2016.



DALE, Roger. **Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"?** *Educação e Sociedade*, 25 (87), 2004, maio-agosto, 423-460.

FREITAS, Luiz Carlos. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguimos escapar ao neotecnismo?** Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo Cedes no Simpósio PNE: Diretrizes para avaliação e regulação da educação nacional, fevereiro. Recuperado de [www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br). 2011.

LIMA, Licínio C. V. **Elementos de hiperburocratização da administração educacional.** In: Lucena, C.; Silva Junior, João dos R.; (Orgs.). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. (pp. 129-158). São Paulo: Xamã, 2012.

LIMA, Licínio C. V. **Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada.** In: Peroni, Vera Maria V. (Org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. (pp. 58-81). Brasília: Liber Livro, 2013.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** In: Martins, P. E. M.; Pieranti, O. *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la *Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005, outubro, 18 – 21.

MATAS, Carles Ramió. **Los problemas de La implantación de La nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.** CLAD, 21, Caracas, 2001, octubre.

MATTEI, Lauro. **Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro.** *Revista de Economia Política*, São Paulo, 33 (1), 2013, janeiro-março, 41-59.

NEWMAN, Janet. & CLARKE, John. **Gerencialismo.** *Educação e Realidade*, Porto Alegre, 37 (2), 353-381. Recuperado de [www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf). 2012, maio/agosto.

PERONI, Vera M. Vidal. **A privatização do público: implicações para a democratização da educação.** In: Peroni, Vera Maria V. (Org.). *Redefinições das*



*fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.* (pp. 9-32). Brasília: Liber Livro, 2013.

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, 37 (134), 2016, janeiro-março, 133-152.

Recebido em: 22/02/2020

Aceito em: 02/05/2020

