

A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

J. DOS S. B. DA SILVA¹, R. I. DA S. OLIVEIRA², M. A. DOS S. FERREIRA³
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte^{1,2,3}
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1298-6618>
juvaniaborges@outlook.com¹

Submetido 20/06/2021 - Aceito 17/12/2021

DOI: 10.15628/holos.2021.12703

RESUMO

Este estudo teve por objetivo analisar a relação entre o setor público e o privado no financiamento da educação profissional à luz de teóricos e de algumas legislações. Para a construção deste trabalho, o encaminhamento metodológico correspondeu às abordagens de uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e documental. O estudo evidenciou que a relação entre o público e o privado no financiamento da educação profissional ocorre através da transferência de recursos públicos para

instituições do setor privado, a partir da criação de programas e políticas que fomentam um mercado de formação em que o governo passa, para o setor privado, o dever do Estado de garantir a formação prometida na Constituição Federal de 1988, sinalizando o descaso do poder público com a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade enquanto direito, em detrimento aos interesses do capital.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da educação, Relação público-privado, Educação profissional.

THE PUBLIC-PRIVATE RELATION IN THE PROFESSIONAL EDUCATION FINANCING

ABSTRACT

This study aimed to analyze the relation between the public and the private sectors in the financing of professional education, in the light of theorists and some legislation. For the construction of this paper, the methodological approach corresponded to the approaches of qualitative, bibliographic and documentary research. The study showed that the relation between the public and the private in the financing of professional education occurs through the

transfer of public resources to private institutions, from the creation of programs and politics that foment a training market in which the government passes, to the private sector, the State's duty to guarantee the formation promised in the Federal Constitution of 1988, signaling the disregard of the public power with the guarantee of a public, free and quality education as a right, to the detriment of the interests of the capital.

KEYWORDS: Education financing, Public-private relation, Professional education

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho originou-se a partir de um Resumo Expandido¹, anteriormente apresentado no II Simpósio On-Line de Educação, realizado de forma virtual entre os dias 07 e 09 de abril de 2021, e promovido pelo Grupo de Pesquisa Observatório da Educação Pública (GRUPOEP), do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) - *Campus Ipangaçu*.

O financiamento para a educação básica, em todas as suas modalidades de ensino, tem sido uma questão cada vez mais discutida no cenário educacional brasileiro. A trajetória do financiamento da educação “exige metas, finalidades, contém princípios, objetivos e estratégias que dependem de um sistema de financiamento” (Cury, 2018, p. 1218), e por esse motivo carrega consigo avanços e recuos, já que se insere dentro de contextos sócio históricos diferenciados.

No Brasil, o financiamento da educação ocorre por meio da arrecadação de impostos, contribuições sociais e outros recursos financiados pelo Estado. Assim, é obrigação da União investir, anualmente, em educação, pelo menos 18% da receita líquida dos impostos; os estados e municípios, por sua vez, 25%. Além disso, a educação recebe financiamento de contribuição social, como o Salário Educação, recolhido sobre a folha de salários das empresas (Ferreira, 2014).

No contexto da educação brasileira se encontra a Educação Profissional, modalidade educacional que relaciona as categorias trabalho e educação. Trabalho é definido por Marx (1996, p. 297) como o processo pelo qual o humano, “por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza”. Já a Educação é definida por Saviani (2015, p. 286) como “uma exigência de e para o processo de trabalho”.

Tratam-se, portanto, de ações exclusivamente humanas, visto que somente essa espécie consegue obter, ao final do trabalho, “um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador” (Marx, 1996, p. 298), algo realizável apenas através da educação, que se faz necessária para traduzir os objetos originados mentalmente em realidade (Saviani, 2015).

A consolidação da educação profissional se deu a partir da revolução industrial, a qual culminou, também, numa revolução educacional (Campello & Lima Filho, 2009). Ao posicionar a máquina no centro do processo produtivo, a escola tomou um dos seus papéis na sociedade capitalista: “o de disciplinar e de preparar futuros trabalhadores para a indústria” (Durães, 2009, p. 160).

Conforme Moura (2007), tal consolidação significou, no Brasil, a divisão do sistema educacional em duas peças: em uma, era ofertada, para os filhos da elite, futuros dirigentes do país, uma educação propedêutica, humanística e intelectualizada; em outra, entretanto, era

¹ O Resumo Expandido, aprovado e apresentado no II Simpósio On-Line de Educação, foi resultado de uma pesquisa realizada pela autora principal deste artigo, na disciplina de Financiamento da Educação Profissional, ofertada no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional (PPGEP), do IFRN.



oferecida, aos filhos da classe trabalhadora, que não continuariam seu percurso formativo no ensino superior, uma educação rústica, fragmentada, limitada à dimensão instrumental de alguma profissão. Com isso, iniciou-se o histórico processo de dualidade no cenário educacional brasileiro, o que se constata também quanto ao seu financiamento.

Atualmente, no que se refere a educação profissional e tecnológica, Ribeiro, Farenzena & Grabowski (2012) afirmam que não existe a definição de fontes de financiamento perenes para essa modalidade educativa, uma vez que, “a cada ano, as verbas orçamentárias a ela destinadas são definidas a partir da luta por recursos escassos no processo de elaboração do Orçamento Geral da União ou programas” (Ribeiro, Farenzena & Grabowski, 2012, p. 118).

Grabowski ressalta que a Educação Profissional “ainda não possui uma política de financiamento sistemática, permanente e com recursos correspondentes à relevância que lhe é atribuída” (Grabowski, 2010, p. 69). Dessa forma, os recursos disponibilizados se tornam insuficientes para atender as necessidades dessa modalidade de ensino, que, quando ofertada numa perspectiva de formação integral, viabiliza o exercício pleno da cidadania, por meio do desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, formando os cidadãos para a inserção na sociedade e para progressão no mundo do trabalho.

Peroni (2016) destaca também que, no país, a Educação Profissional vive um processo em que o poder público repassa a execução da oferta educacional para o setor privado, com ou sem fins lucrativos, como forma de barateamento ou racionalização de recursos. Com isso, Silva (2017) avalia que o mercado educacional se constitui num processo de financeirização, onde a educação é transformada em produto e, conseqüentemente, objeto do capital.

Além disso, nos últimos anos, foram vários os programas criados pelo Governo Federal com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação profissional. Em conjunto com esses programas, surgiu a possibilidade de firmar parcerias com instituições privadas, tendo em vista ofertá-los com o financiamento do dinheiro público (Silva, 2017).

Nesta direção, a Educação Profissional pública se torna dependente de escassos recursos e da implantação de políticas dadas através de programas descontinuados e aligeirados, enquanto demais instituições, de gestão “empresarial e privada, tem a garantia legal de recursos compulsórios a título de ‘contribuições sociais’, cujos expressivos valores são acrescidos pela prestação de serviços conformando um orçamento anual bilionário” (Grabowski, 2010, p. 70).

Diante deste contexto, fica evidente que os interesses por trás dessas parcerias estão articulados com a lógica produtivista e mercadológica, que visam os benefícios da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, terceirizando um serviço que deveria ser ofertado integralmente e com qualidade pelas redes públicas de educação profissional (Silva, 2017).

Nesse ínterim, este estudo tem por objetivo analisar a relação entre os setores público e privado no financiamento da educação profissional, à luz de teóricos e de algumas legislações, procurando destacar como tal relação ocorre. Com isso, busca responder: Qual a relação entre o público e o privado no financiamento da educação profissional? Essa investigação se torna

fundamental para que se possa ter clareza de como essa relação está sendo materializada, e quais os possíveis impactos e consequências ocasionados pelas parcerias firmadas no campo educacional.

Assim, este artigo está organizado em quatro seções. Após esta introdução, a segunda seção apresenta a revisão bibliográfica, que mostra as conexões existentes entre os setores público e privado no financiamento da educação profissional. A terceira, por sua vez, aborda a metodologia adotada na construção do estudo. A quarta seção apresenta os resultados e as discussões provenientes da pesquisa, e, por fim, são apresentadas, na quinta e última seção, as considerações finais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Ao longo da história da educação no Brasil, foi possível observar conexões existentes entre os setores público e privado no seu financiamento. Para que melhor se possa compreender essa ligação, é importante frisar qual o conceito de relação público-privado utilizado nesse contexto. Assim, de acordo com Silva (2017, p. 40, grifo do autor):

[...] o conceito de **relação público-privada** constitui-se da ligação direta entre dois setores da sociedade, um de ordem estatal (Estado/Governo) e outro de ordem privada (Mercado/Empresas/Setor Produtivo não Estatal), de tal forma a estabelecer situações de “troca”, onde o objeto desta é de um lado os **recursos financeiros** e do outro a **prestação de serviços**.

Nessa direção, o Estado se torna financiador de um serviço educacional prestado pela esfera privada, estabelecendo uma relação de troca. Com isso, torna-se importante, também, estabelecer como ocorre a transferência de recursos públicos para o setor privado no tocante ao financiamento da educação. Por se tratar de um debate intenso que permeia o campo das políticas educacionais do país,

[...] a temática do financiamento da educação básica, ao tempo em que materializa limites e possibilidades para concretizar o direito à educação, desvela também os liames que perpassam as relações entre público e privado, à medida que o setor privado, via de regra, entende que seu financiamento deve se dar com recursos públicos. [...] o Estado se coloca como provedor da política educacional, por outro, ao injetar recursos públicos no setor privado educacional, administra o setor com escassez monetária, o que retrai o direito à educação pública (Fernandes, Brito & Peroni, 2012, 567).

É através do financiamento da educação que é possível concretizar, por meio de viabilização de recursos, as ações com vistas a garantir o direito à educação previsto no art. 6º da Constituição Federal (CF) de 1988, que reconheceu esse como o primeiro dos direitos sociais. Consta ainda, no art. 205, que a promoção da educação é dever do Estado e da família, devendo ser incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Neste sentido, é dever do Estado garantir tal direito constitucional por meio da viabilização de recursos e pela promoção de políticas educacionais que visem uma educação pública de qualidade que atenda aos anseios da sociedade. A partir do momento que se injeta recursos públicos no setor privado, o dinheiro público se torna escasso para a implementação de melhorias na educação pública, e isso compromete o direito à educação previsto na constituição.

Dourado (2007) avalia que desde a redemocratização do Brasil, ocorreram modificações acentuadas na educação do país, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, “que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação” (Dourado, 2007, p. 926).

Pinto (2018) observa que “nos primeiros anos de vigência da CF de 1988, pode-se dizer que prevaleceu a lógica do recurso público para o setor privado como exceção” (Pinto, 2018, p. 855). O autor enfatiza que a transferência de recursos públicos para o setor privado ganhou notoriedade a partir da aprovação das políticas de reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando “houve uma clara inflexão, fazendo com que recursos públicos significativos fossem destinados para o setor privado de ensino” (Pinto, 2018, p.855). Desde então,

[...] cada vez mais, observamos o setor privado mercantil influenciando a política educacional. Exemplos disso têm sido as parcerias entre instituições do terceiro setor e sistemas públicos de ensino, quando a coordenação de todo o processo educacional, desde a gestão até o currículo, passa a ser definida pela instituição privada, imprimindo no público a lógica mercantil (Fernandes, Brito & Peroni, 2012, 566 -567).

Para Dourado (2006), “o embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público” (Dourado, 2006, p. 283). É esse processo que reforça a relação entre o público e o privado, pois “é exatamente na mobilização dos recursos financeiros, ou seja, no novo destino dos recursos públicos, o qual intensifica a relação com o campo privado, que a educação é vista como um mercado aberto ao mundo dos negócios” (Silva, 2017, p. 58).

É evidente que essas parcerias estabelecidas entre os sistemas públicos de ensino com as instituições do terceiro setor² acabam promovendo uma lógica mercantil, pois essas instituições acabam interferindo diretamente no processo educacional. Com essas parcerias firmadas e o crescimento do terceiro setor, “o privado acaba influenciando ou definindo o público, não mais apenas na agenda, mas na execução das políticas, definindo o conteúdo e a gestão da educação, com profundas consequências para a democratização da educação” (Peroni, 2013, p.30).

Na Educação Profissional essas parcerias ocorrem com maior visibilidade, visto que, pela lógica mercantil, há um grande interesse das empresas em comandar essa modalidade de ensino.

² A parceria público-privada ocorre principalmente com o terceiro setor que é caracterizado como o público não estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo, Estado e mercado. O conceito designa “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (Fernandes, 1994, p. 127).

Assim, “as reformas educacionais e os novos modelos pedagógicos, bem como as novas práticas de gestão e financiamento mercantis tomam a EPT³ como campo de experimentação ou disputa de projetos” (Grabowski, 2010, p. 73).

A respeito disso, Kuenzer (2006) afirma que existem evidências que indicam o mau uso dos recursos públicos pelo setor privado. Segundo a autora, essa transferência de recursos ocorre continuamente, “sem que haja elementos que permitam comprovar sua qualidade e efetividade social” (Kuenzer, 2006, p. 901). Desse modo,

[...] sob o discurso da parceria entre o Estado, a Sociedade Civil e o setor empresarial, a partir do entendimento de que as organizações da Sociedade Civil tendem a obter melhores resultados entre o público jovem em situação de maior vulnerabilidade social, e que essas instituições são capazes de chegar a lugares onde o Estado não chega, foram e estão sendo carreados **vultosos recursos** para o chamado setor comunitário realizar a função do Estado no tocante à **Educação Profissional**, sem que haja indicações, por meio de avaliações consequentes, de que os projetos atingem suas finalidades (Kuenzer, 2006, p. 901, grifo nosso).

Assim, o mau uso dos recursos públicos, destinados ao setor privado sob o argumento de que essas instituições e organizações serão capazes de oferecer uma formação de melhor qualidade, acaba eximindo o papel do Estado de investir os recursos nas próprias instituições públicas para que venham a desempenhar esse papel, transferindo, assim, “vultosos recursos” para o terceiro setor, sem que haja indicações de que esses projetos educativos estão atingindo suas finalidades. Dessa forma,

O primeiro mecanismo chega ao chão da escola calcado na ideia de que a esfera pública é ineficiente e que, portanto, há que serem estabelecidas parcerias entre o público e o privado, mesmo mediante disfarce, quando o privado permanece encoberto pelo eufemismo que engloba organizações sociais ou o chamado terceiro setor. A esses institutos privados ou ONGs cabe selecionar o conhecimento, condensá-lo em apostilas ou manuais, orientar a forma de ensinar, definir os métodos de ensino, os critérios e processos de avaliação e controle dos alunos e dos professores (Frigotto, 2011, p. 248).

Nessa direção, ao se estabelecer a relação entre o público e privado no campo educacional, é importante pensar na “efetivação de direitos sociais universais materializados em políticas sociais e o poder público como seu garantidor, não apenas enquanto acesso, mas também através de mecanismos participativos de elaboração das políticas” (Peroni, 2013, p. 10).

A relação entre esses dois setores não se configura como uma contraposição entre Estado e sociedade civil, mas sim como interesses públicos e privados que atravessam o Estado e a sociedade civil (Peroni, 2013). Entre esses interesses, encontra-se, portanto, a educação, e consequentemente seu financiamento.

No que se refere aos recursos destinados à educação, foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/96) a responsável por definir quais gastos podem ser configurados

³ Educação Profissional e Tecnológica.

como a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), indicando, entre esses, no art. 70 (Pinto, 2018): a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; e a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (Brasil, 1996).

Pinto (2018) ressalta que o salário-educação, criado pela Lei nº 4.440/1964, é uma importante contribuição social para o financiamento da educação. O salário-educação “foi um estudo de custo/aluno na escola primária realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)” (Pinto, 2018, p. 851). Inicialmente, atingiu-se o valor de 7% do salário mínimo (Pinto, 2018), que, atualmente, corresponderia a R\$ 77/mês por aluno. Ainda segundo o autor (Pinto, 2018, p. 851),

Com base nessa estimativa de custo, chegou-se a uma alíquota de 1,4% sobre a folha mensal de contribuição das empresas ao então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) [...]. Com a ampliação da obrigatoriedade escolar para oito anos, em 1969, tornou-se necessária a ampliação da alíquota, o que só ocorreu em 1975, passando de 1,4 para 2,5%, ou seja, sem corresponder sequer à duplicação dos anos de obrigatoriedade.

Ainda vigora, nos dias atuais, a alíquota de 2,5% (Pinto, 2018). Como consta no § 3º do art. 1º da Lei nº 9.766/1998, compõem a contribuição do salário-educação as empresas vinculadas à Previdência Social, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (Brasil, 1998).

À época de sua criação, os recursos do salário-educação poderiam ser destinados também às instituições privadas, algo que se modificou apenas com o surgimento da política de fundos: primeiro com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que destinou o recurso somente para o ensino fundamental público, e posteriormente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que estabeleceu que os recursos deveriam destinar-se a toda a educação básica (Pinto, 2018).

A respeito da política de fundos, Ferreira (2014) destaca o modo como a reforma do Estado ocorrida na década de 1990, baseada em políticas de ajuste fiscal e na busca pela maior eficiência da gestão pública, trouxe notoriedade e materialidade para essas políticas. O argumento utilizado foi o de que o problema do financiamento da educação brasileira não seria a falta de recursos, mas sim a má gestão desses.

Com isso, foram estabelecidas normativas como a Lei do FUNDEF (Lei nº 9.424/96), fundo destinado ao financiamento do Ensino Fundamental “constituído da subvinculação do orçamento da educação advinda do Estado, Município e Distrito Federal, ficando a União encarregada, apenas, da complementação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em que o Fundo não fosse suficiente” (Ferreira, 2014, p. 104). O fundo era, portanto, constituído por recursos próprios dos Estados e Municípios.



Com a posterior criação da Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), toda a educação básica, em suas diferentes modalidades, inclusive a educação profissional de nível médio, pôde ser contemplada no âmbito do financiamento (Ferreira, 2014). A criação desse fundo possibilitou o cumprimento do que preconiza a CF de 1988, que é garantir uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros. Desta forma, a aprovação do FUNDEB

[...] estabeleceu a complementação da União em, no mínimo, 10% dos aportes feitos por estados, DF e municípios ao fundo; vedou o uso do salário-educação nessa complementação; e limitou o uso dos recursos vinculados (art. 212) em, no máximo, 30% da complementação (art. 60 ADCT, incs. V, VII e VIII) (Pinto, 2018, p. 858).

Para Ribeiro, Farenzena e Grabowski (2012), apesar de o FUNDEB prever o atendimento a alunos regularmente matriculados no ensino técnico de nível médio e na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional técnica de nível médio, com avaliação no processo, o financiamento da educação profissional é ainda uma situação bastante complexa. Grabowski (2010, p. 70) exemplifica tal discussão ao comentar que

No âmbito das vinculações de recursos públicos, o FUNDEB contemplou um valor diferenciado para os diversos níveis e modalidades da educação básica, destinando um diferencial para a formação técnica, muito aquém do necessário e do custo real do aluno da escola técnica, ficando dependente a destinação de mais recursos necessários para EPT a mercê da vontade política dos governantes e prioridade dos entes federados.

Como é possível constatar através desse apontamento, a educação profissional ainda não possui uma política de financiamento solidificada. No entanto, apenas aumenta o número de empresários do ensino interessados em receber apoio do governo, tanto para ampliar a captação de recursos públicos como para firmar seus empreendimentos (Lima, Peterle & Almeida, 2016).

Nessa direção, a disputa pelo dinheiro público se apresenta de diferentes maneiras, desde “a solicitação de imunidade e incentivo fiscal para o setor educacional privado, até a venda de vagas efetuada na forma de bolsas de estudo, garantindo assim o pagamento da mensalidade de alunos que deveriam ser de responsabilidade do Estado” (Lima; Peterle & Almeida, 2016, p. 480).

Ainda sobre a educação profissional, o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n.º 13.005, aprovado em 2014, em sua meta 11 visa triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (Brasil, 2014). Para Lima, Peterle e Almeida (2016, p. 482), o documento deixa claro que não há interesse do governo em cumprir essa meta, “mas em priorizar políticas públicas ou programas de governo que atendam a um mercado de formação privado, que muitas vezes também não oferece qualidade, principalmente pela carga horária destinada à formação dos sujeitos”.

Bonamino (2003) avalia, que as relações construídas entre o público e o privado, estão pautadas na transferência de recursos e responsabilidades do primeiro para o segundo, o que

restringe a ação pública estatal sobre a regulação e gestão das políticas educacionais, reduz o investimento direto de recursos na educação e amplia a participação e a autonomia de atuação do setor privado.

Diante disto, é possível afirmar que a constituição e a trajetória de políticas voltadas para o financiamento da educação profissional no Brasil são marcadas por disputas de interesses das elites econômicas, evidenciando a relação público-privado. Com isso, “a pluralidade de programas e a diversidade de financiamento articulam-se e reforçam o modelo de Estado privatista, no qual se retroalimenta e se reproduz o sistema sociometabólico do capital” (Grabowski, 2010, p. 70).

Neste sentido, na seguinte seção, serão abordados alguns dos programas que foram criados para atender a educação profissional com o financiamento do dinheiro público, e que se materializam por meio de parcerias com o setor privado.

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste estudo, foram feitas pesquisas bibliográfica e documental com o objetivo de analisar a temática evidenciada. A pesquisa bibliográfica, de acordo com Severino (2002, p. 131) é aquela que se realiza por meio do registro disponível, “decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, livros, artigos, teses etc. [...] o pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos”. A documental, no entanto, utiliza como fonte documentos no sentido amplo, sendo esses não somente os impressos e podendo caracterizar-se enquanto documentos legais, gravações, filmes, fotos e jornais.

O encaminhamento metodológico corresponde ainda às abordagens de uma pesquisa qualitativa. Para Triviños (1987), a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Nesse sentido, a abordagem qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências.

Desta forma, à luz de teóricos e de algumas legislações, tais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), entre outras, buscou-se, por meio desta pesquisa, atingir o objetivo proposto para este estudo, que é o de analisar a relação entre o público e o privado no financiamento da educação profissional.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao longo dos anos, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação profissional, foram criados, pelo Governo Federal, vários programas com vistas a preparar os jovens para o mercado de trabalho. Com esses programas, surgiu também a possibilidade de firmar parcerias



com instituições privadas, para ofertá-los com o financiamento do dinheiro público. Sobre os programas, Grabowski (2010, p. 92) alerta que esses se tratam de “políticas e programas de governo ao invés de políticas de Estado, restringindo-se ao exercício do poder e não para ações de médio e longo prazo”.

Este autor também observa que, devido ao modelo de composição da educação profissional⁴, que compreende vários tipos de segmentos, torna-se complexa a tarefa de se construir a sistematização de sua oferta, uma vez que, muitas vezes, essa oferta é materializada por meio de programas que apresentam características de uma formação aligeirada e descontínua (Grabowski, 2010).

Silva (2017) analisa que, na política educacional, um conjunto de programas, atendendo diferentes formas e segmentos, emergiram como “ondas” sob o campo da educação, estando, entre esses, aqueles voltados para a Educação Profissional, como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PANFLOR), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Apesar da variedade de programas, esses possuem, como elemento comum, “a priorização da parceria com o Sistema S, por meio do fortalecimento do financiamento público às instituições privadas” (Silva, 2017, p. 137).

O Sistema S é constituído por nove instituições, sendo elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Social do Comércio (SESC), sendo considerado o maior sistema brasileiro de atuação no campo da educação profissional em seus diversos níveis (Grabowski, 2010).

Ao tratar do financiamento das instituições que constituem o Sistema S, Grabowski (2010) indica que, apesar da existência de uma receita prevista para recolhimento, diretamente das empresas, pelas entidades do sistema, “há, também, uma significativa arrecadação compulsória na guia da previdência social, baseada em uma legislação bem estruturada, como contribuições sociais para outras entidades” (Grabowski, 2010, p. 105).

A arrecadação do Sistema S pelos cofres públicos para execução de programas da Educação Profissional comprova que “é possível a estruturação de um fundo público para financiar uma política de educação profissional pública” (Grabowski, 2010, p. 110). Assim, se todo o dinheiro direcionado ao Sistema S fosse investido em melhorias nas instituições de ensino público,

⁴ Compreende desde a formação inicial e continuada ou qualificação profissional, Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação Profissional Tecnológica de Graduação e Pós-Graduação, somada as diferentes formas como a Educação Profissional Técnica de Nível Médio é desenvolvida articulada com o Ensino Médio; integrada na mesma instituição, concomitante, na mesma ou em distintas instituições e, subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o Ensino Médio (Grabowski, 2010, p. 83).

especialmente as das redes estaduais, poderíamos ter um melhor cenário educacional no tocante à educação profissional. Sobre esse assunto, Pinto (2018, p. 852) cita que

Cabe comentar a existência de outra contribuição social no campo da educação e que se destina ao Sistema 'S'. [...] se trata de um tributo de natureza indireta, recolhido, pelas empresas, como ocorre com o salário-educação, mas que, embutido no preço dos produtos, é pago, portanto, pelo conjunto da sociedade, só que apropriado de forma privada. E o mais grave, mesmo recebendo um volume gigantesco de recursos públicos, é que boa parte dos cursos oferecidos pelo Sistema 'S' é paga.

O PRONATEC se evidencia por ser, atualmente, um dos principais programas voltados para Educação Profissional e Tecnológica do país. Como apontam Machado & Ferreira (2019), o PRONATEC incorporou alguns dos programas já existentes e executados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), órgão responsável por formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de EPT. Entre esses estavam o “Programa Brasil Profissionalizado; Rede e-Tec Brasil; Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e o Acordo de Gratuidade com o Sistema S” (Machado & Ferreira, 2019, p. 104).

Instituído por meio da Lei 12.513/2011, o PRONATEC foi criado com o objetivo principal de ampliar a oferta de cursos nessa modalidade de ensino, através de projetos e ações de assistência técnica e financeira e impulsionar a expansão das redes federal e estaduais de EPT, a promoção de cursos a distância, e a transferência de recursos públicos a instituições privadas, através da celebração de Acordo de Gratuidade com essas instituições (Sistema S, instituições privadas de ensino médio e superior) para a oferta de cursos de EPT (Machado & Ferreira, 2019).

O programa se caracteriza também como um dos programas criados pelo governo que mais beneficia o Sistema S e evidencia a relação público-privado no financiamento da educação profissional. De acordo com Moura, Lima Filho e Silva (2012) este programa prevê o financiamento público em organizações privadas, com prioridade para as do Sistema S, para que estudantes do Ensino Médio propedêutico público estadual possam fazer cursos técnicos na forma concomitante nessas organizações. Os autores apontaram, no ano da realização da pesquisa, que foram designados “[...] 24 bilhões de reais cuja maior parte destina-se ao sistema 'S', inclusive, para financiar a expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem” (Moura; Lima Filho; Silva, 2012, p. 33).

É, portanto, uma transferência escancarada de dinheiro público para os cofres do setor privado, com o objetivo de promover uma ação que deveria ser do próprio Estado, enquanto mantenedor da educação pública. Diante disso, “a gestão pública acaba por revelar-se como promotora da ação privada com financiamento público” (Silva, 2017, p. 133). Moura, Lima Filho & Silva (2012, p. 33) comentam que, com isso,

O Estado delega às entidades patronais a formação dos estudantes das redes públicas de ensino – e financia o processo –, concedendo-lhes o direito sobre a concepção de formação a ser

materializada. Assim, também é ideia central a submissão da formação humana à pedagogia das competências e às necessidades imediatas do mercado de trabalho.

Para Drabach (2018), a maior intervenção do Estado nas políticas para a educação profissional, ao longo do século XX, foi na direção de implementar, em nível nacional, o projeto de formação profissional da burguesia brasileira, ao criar e delegar para a iniciativa privada as instituições que constituem o atual Sistema “S”. Silva (2017) analisa que, com isso, o capital conseguiu, por meio de uma “barriga de aluguel” garantir um herdeiro híbrido no Brasil, o Sistema S, o qual tem sido, ao longo da história, desde sua criação com o primeiro serviço nacional de aprendizagem, o SENAI, até os dias atuais, o privilegiado da relação público privada da política brasileira, citando, a título de exemplo, o PLANFOR e o PRONATEC.

Quanto às políticas de formação profissional, o que se percebe é a descontinuidade dos programas em função de reformas e mudanças de governo. É através das ações do Bolsa Formação⁵, por exemplo, que o Pronatec vem adquirindo visibilidade. Esse programa se constitui no instrumento de materialização das ofertas de cursos técnicos de nível médio, formação inicial e continuada (FIC) e qualificação profissional, ofertados mediante transferências diretas do Ministério da Educação para os entes conveniados, que é o caso do Sistema S (Lima, Peterle & Almeida, 2016).

É possível destacar também, dentre os programas incorporados ao PRONATEC, o Programa Brasil Profissionalizado, criado com o intuito de promover o desenvolvimento das redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica e impulsionar, em diferentes estados da federação, a oferta desta modalidade de ensino (Brasil, 2019). No tocante aos recursos do Programa Brasil Profissionalizado, desde a sua incorporação ao PRONATEC esses “são vinculados ao Plano de Ações Articuladas (PAR) e repassados para os estados por meio de Termos de Compromissos assinados pelos gestores estaduais” (Machado e Ferreira, 2019, p. 102).

Desta forma, os programas se configuram em “ações que apenas fragilizam o processo de constituição do direito e garantia da qualidade social, permitindo que a educação seja tratada como mercadoria e não como direito” (Lima, Peterle & Almeida, 2016, p. 483-484). A respeito disso, Dourado (2007) alerta que a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, “têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo” (Dourado, 2007, p. 925-926).

⁵ “Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na Bolsa-Formação Estudante, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a Bolsa-Formação Trabalhador oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário” (Cassiolato & Garcia, 2014, p. 36).

Entende-se que, ao reunir os principais programas financiados pelo Ministério da Educação no PRONATEC, houve um empenho do Ministério da Educação para que fosse evitada a fragmentação das ações de políticas públicas para Educação Profissional. No entanto, em função “da forte relação estabelecida nesta política com as demandas do mercado e dos interesses dos capitalistas, com transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, o Programa angariou uma série de críticas desde a sua implantação” (Machado e Ferreira, 2019, p. 104).

Nesta direção, a educação profissional se transformou em um negócio, pois, como política pública, “é vista como parte de um plano nacional de desenvolvimento econômico e tecnológico sustentado e articulado a outras políticas de emprego, de trabalho e de renda [...]” (Silva, 2017, p. 90). Diante do exposto, pode-se dizer que, como já evidenciado por outros autores, no plano das formulações de políticas e programas de educação profissional, é muito nítida a disputa de interesses das elites econômicas e dos interesses privados sobre a escola, seus programas e até, em torno de sua função social.

5 CONCLUSÃO

Este estudo revelou que existe uma forte tendência mercadológica por trás do financiamento da educação profissional, onde o setor privado se beneficia da transferência de recursos públicos para a execução de políticas públicas, por meio de programas voltados para essa modalidade de ensino, sendo o PRONATEC, atualmente, o principal deles, uma vez que barganhou os já existentes. Um dos grandes beneficiados desta relação de interesses entre o setor público e o privado é o Sistema S, que anualmente recebe valores expressivos em troca de serviços educacionais prestados, o que é evidenciado principalmente na execução do PRONATEC.

Diante disso, é notório que a relação entre o público e o privado, no financiamento da educação profissional, ocorre através da transferência de recursos públicos para o setor privado, o que estimula a redução dos investimentos no ensino público, minimiza a oferta e a qualidade da educação profissional e ainda provoca um enfraquecimento de políticas já implementadas, por meio da geração de programas descontínuos e que fornecem uma formação aligeirada.

Contribui, ainda, para a criação de um mercado de formação em que o governo transfere, para o setor privado, o dever do Estado de garantir a formação prometida na Constituição Federal, sinalizando o descaso do poder público com a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade enquanto direito, em detrimento aos interesses do capital. Dessa forma, é importante pensar na defesa da educação preconizada na CF de 1988, e que tenha como enfoque uma perspectiva de formação humana e integral que prepare os jovens trabalhadores brasileiros em todas as suas dimensões.

Por fim, é necessário ressaltar que as questões aqui levantadas sobre a relação público-privado no financiamento da educação profissional já revelam a complexidade de um debate intenso, o que demanda um maior aprofundamento por meio de futuros estudos que possam contribuir com as pesquisas nessa área.



6 REFERÊNCIAS

- Bonamino, A. N. C. de. (2003). O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos 1980. *Revista Brasileira de História da Educação*, 3(1), 253-276.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Brasília, DF. Recuperado em 20 de junho 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 20 de junho de 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.
- Brasil. *Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998* (1998). Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República.
- Brasil. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Edições Câmara. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Recuperado em 20 de junho de 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2014/lei/l13005.htm.
- Campello, A. M. de M. B., & Lima Filho, D. L. (2009) Educação Profissional. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*, 2, 175-183.
- Cury, C. R. J. (2018). Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. *Educ. Real.*, 43(4), 1217-1252.
- Drabach, N. P. (2018). *O “desvio de rota” nas políticas de Educação Profissional: uma análise do processo de construção e da oferta pública e privada do Pronatec*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Dourado, L. F. (2006). O público e o privado na agenda educacional brasileira. In N. S. C. Ferreira & M. A. S. Aguiar (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez.
- Dourado, L. F. (2007). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, 28(100 - Edição Especial), 921-946.
- DURÃES, N. D. (2009). Educação Técnica e Educação Tecnológica Múltiplos Significados no Contexto da Educação Profissional. *Educação & Realidade*, 34(3), 159-175.
- Fernandes, M. D. E., Brito, S. H. A., & Peroni, V. M. V. (2012). Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. *R. bras. Est. pedag.*, 93(235), 565-578.



- Fernandes, R. C. (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Ferreira, M. A. S. (2014). *O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil. Recuperado de: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19286/1/FUNDEFeFUNDEBPol%C3%ADtica_Ferreira_2014.pdf.
- Frigotto, G. (2011). Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, 16(46), 235-254.
- Grabowski, G. (2010). *Financiamento da Educação Profissional do Brasil: contradições e desafios*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. Recuperado de: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27074>.
- Cassiolato, M. M. M. C., & Garcia, R. C. (2014). *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional* [Texto para discussão, N° 1919]. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA.
- Kuenzer, A. Z. (2006). Educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educação & Sociedade*, 27(96 - Edição Especial), 877-910.
- Lima, M., Peterle, T. G. dos S., & Almeida, J. F. de. (2016). O público e o privado nas políticas de educação profissional do Espírito Santo. *Educação em Perspectiva*, 1(2), 466-486.
- Machado, C. T., & Ferreira, L. S. (2019). Políticas de gestão e financiamento da educação profissional e tecnológica no Brasil: uma análise das matrículas no Censo Escolar/INEP e a sua relação com os programas Brasil Profissionalizado e Pronatec. *Plurais: Revista Multidisciplinar*, 4(3), 93-113.
- Marx, K. (1996). *O Capital (Crítica da Economia Política)* (1a ed., R. Barbosa & F. R. Kothe, Trad.). São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda.
- Moura, D. H. (2007). A Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. *Holos*, 2, 4-30.
- Moura, D. H., Lima Filho, D., & Silva, R. (2012). Politécnica e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. *Anais da Reunião anual da ANPEd*, Porto de Galinhas, PE, Brasil, 35.
- Saviani, D. (2015). Sobre a natureza e especificidade da Educação. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 7(1), 286-293.
- Severino, A. J. (2002). *Metodologia do trabalho científico* (22a ed. rev. ampl.). São Paulo: Cortez.



Silva, E. dos S. (2017). *Pronatec, educação profissional e a relação público-privada no Pará*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. Recuperado de: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9515>.

Peroni, V. M. V. (2016). Relação público-privado na educação básica: a democratização da educação? *Movimento Revista de Educação*, 3(5), 67-75.

Peroni, V. M. V. (Org.). (2013). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro.

Pinto, J. M. de R. (2018). O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educ. Soc.*, 39(145), 846-869.

Ribeiro, J. A. R., Farenzena, N., & Grabowski, G. (2012). Financiamento da educação básica e profissional. *Indic. Econ. FEE*, 39(3), 111-124.

Triviños, A. W. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

Silva, J. dos S. B. da, Oliveira, R. I. da S., Ferreira, M. A. dos S. (2021). A relação público-privado no financiamento da Educação Profissional. *Holos*. 37(2), 1-17.

SOBRE OS AUTORES

J. DOS S. B. DA SILVA

Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Educação Profissional (PPGEP) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Participa de projetos de pesquisa vinculados ao NUPED - Núcleo de Pesquisa em Educação, do IFRN. Especialista em Ensino da Língua Portuguesa e Matemática numa Abordagem Transdisciplinar pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Graduada em Pedagogia pela Universidade Potiguar (UNP). Atualmente professora efetiva dos anos iniciais da Rede Pública Municipal de Ensino da cidade de Parnamirim/RN, e Coordenadora Pedagógica dos Anos Finais da Rede Pública Estadual de Ensino do Estado do Rio Grande do Norte.

E-mail: juvaniaborges@outlook.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1298-6618>

R. I. DA S. OLIVEIRA

Licenciado em Biologia pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Atualmente é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional (PPGEP), do IFRN, com pesquisa na área do Financiamento da Educação Profissional, e participa de projetos de pesquisa vinculados ao NUPED - Núcleo de Pesquisa em Educação, do IFRN.

E-mail: ramonygor@hotmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8205-8614>

M. A. DOS S. FERREIRA

Possui Licenciatura em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (1988), Especialização em Formação do Educador pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (2002), Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2010) e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2014). Professora do Programa de Pós-Graduação em



Educação Profissional (PPGEP/IFRN) a partir de 2017. Coordenadora da Linha de Política e Práxis da Educação Profissional (2019-2021). Atualmente coordena um projeto de pesquisa vinculado ao NUPED - Núcleo de Pesquisa em Educação, do IFRN.

E-mail: maria.santos@ifrn.edu.br

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6213-8916>

Editor(a) Responsável: Francinaide de Lima Silva Nascimento

Pareceristas *Ad Hoc*: Amilka Dayane Dias Melo Lima e Fádyla Késsia Rocha de Araújo Alves

