

Financiamento e gestão do PRONATEC: o público e o privado na política de educação profissional

Maria Luzirene Oliveira do Nascimento

Secretaria Municipal de Educação de Maracanaú, Maracanaú/CE – Brasil

Rosana Evangelista da Cruz

Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina/PI – Brasil

Resumo

O presente artigo apresenta e problematiza o financiamento e gestão do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), relacionado à expansão da oferta de Educação Profissional em instituições privadas no contexto da política de Educação Profissional do Governo Dilma (2010-2014). A metodologia do estudo consistiu em análise documental. As referências teóricas que deram suporte às análises desenvolvidas são coerentes com o enfoque do materialismo histórico e dialético, dentre os quais destacam-se Kuenzer (2001), Marx e Engels (1982) e Saviani (2005). Os resultados informam que o PRONATEC é compatível com as políticas implementadas no contexto socioeconômico e político da sociabilidade do Capital, devido ao caráter mercantilista que permeia a relação público e privado na gestão do Programa. Embora o PRONATEC atenda uma parcela da população em situação de vulnerabilidade social, beneficiários dos programas de assistência social e transferência de renda, beneficia, principalmente, o setor privado mediante repasse de recursos, o que contribui para o fortalecimento da parceria público-privado e ampliação do mercado educacional e o crescimento de instituições privadas, transformando a educação, que deveria estar na esfera do direito, em um mercado de consumo.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento da Educação. Educação Profissional. Público e Privado na Educação. PRONATEC.

PRONATEC financing and management: public and private in vocational education policy

Abstract

This article presents and discusses the financing and management of the National Program for Access to Vocational Education and Employment (PRONATEC), related to the expansion of the supply of vocational education in private institutions in the context of the vocational education policy along President Rousseff's government (2010-2014). The study methodology consisted of document analysis. The theoretical references that supported the analyses are consistent with the historical and dialectical materialism, among which Kuenzer (2001), Marx and Engels (1982), Saviani (2005) stand out. The results show that PRONATEC is compatible with the policies implemented in the socioeconomic and political context of the Capital sociability, due to the mercantilist character that permeates the public and private relationship in the program's management. PRONATEC serves to part of the socially vulnerable population, who is beneficiary of social assistance and income transfer programs. However, it benefits mainly the private sector through the transfer of funds, which contributes to the strengthening of public-private partnership, to the expansion of the educational market and to the growth of private institutions, transforming the education, which should be within the scope of the law, in a consumers market.

Keywords: Educational Policy. Education Funding. Vocational Education. Public and Private in Education. PRONATEC.

Introdução

As políticas de Educação Profissional no Brasil são bastante promissoras para as demandas do mundo do trabalho na sociabilidade do capital, tanto para formar mão de obra qualificada quanto para criar reservas de trabalhadores para um mercado que não absorve todo o contingente de profissionais disponíveis, mesmo quando formados, especialmente, no contexto do desemprego estrutural. Desde 2003 o Governo Federal investe veementemente nessa modalidade de Educação, inclusive com reformas da política de Educação Profissional, mediante revogação de decretos, implementação de programas e expansão da oferta dessa modalidade de ensino.

Neste estudo, discutimos os modos de financiamento e gestão do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), desenvolvido no Governo Dilma (2011-2014), problematizando a relação entre o público e o privado que permeia essa proposta, uma vez que esse Programa é executado pela União em parceria com os estados, municípios e setores da iniciativa privada. Desta feita, torna-se pertinente a discussão acerca da privatização da Educação Profissional, pois o repasse de recursos públicos para o setor privado para a promoção de políticas de formação para o mercado de trabalho beneficia duplamente este setor, por um lado porque forma mão de obra para os interesses do capital, por outro porque drena recursos públicos para a manutenção de seus interesses.

A articulação do público-privado na execução do PRONATEC suscita questionamentos pertinentes à análise das contradições desse Programa com vistas a compreender o caráter do financiamento público da oferta de Educação Profissional pela rede privada. A relação entre o público e o privado nas políticas educacionais marca, historicamente, a contradição entre a Educação para uma emancipação humana (emancipadora) e a Educação para o mercado de trabalho (mercantilista).

No âmbito da Educação Profissional, o fortalecimento do setor privado nessa modalidade de ensino, segundo Sousa (2014), encontra respaldo nas orientações do Banco Mundial para o Ensino Médio e Técnico no Brasil. Com a separação destes, o currículo foi destinado ao mercado de trabalho, com estímulo às parcerias entre Poder Público, empresários e sindicatos de trabalhadores. Estas orientações se remetem à compreensão de que a Educação Profissional destina-se à qualificação de mão de obra para o mercado, beneficiando os interesses do capital. De tal fato decorre a responsabilidade, transferida para a Educação, de possibilitar mobilidade social e empregabilidade, principalmente no âmbito da Educação Profissional, porque diretamente relacionada à formação para o trabalho:

A 'empregabilidade' converte-se, neste caso, num corolário dos conhecimentos, habilidades e esforço individual de adequação. Torna-se tarefa das instituições que oferecem educação tentar tornar sua clientela empregável, adequando seus cursos a demanda e incluindo na formação elementos subjetivos capazes de assegurar maior adesão dos quadros às instituições e seus objetivos. Digamos que a contração do mercado de trabalho aprofunda a subsunção do sistema educacional (e especialmente da educação profissional) aos requisitos do capital (PAIVA, 2002, p. 59).

Na Educação Profissional, presenciamos a preocupação do Estado com a oferta dessa modalidade de ensino, expressa em investimentos de recursos em políticas voltadas à formação do trabalhador, inclusive em parceria com a esfera privada. Esta perspectiva contribui para a mercantilização da oferta da Educação Profissional, uma vez que, não sendo

oferecida diretamente pela esfera pública, se constitui numa possibilidade de mercado educacional. De acordo com estudos da EPSJV/FioCruz (2014, p. 01), “[...] o Governo tem sido um importante incentivador dessas instituições através dos programas que subsidiam com recursos públicos a oferta privada de educação”. Esses programas encontram respaldo no discurso de acesso e democratização de qualificação profissional para a classe trabalhadora, o que demonstra a dupla face dessas políticas, pois, ao possibilitar o acesso ao processo formal de educação também contribui para o fortalecimento da iniciativa privada.

Financiamento do PRONATEC: entre o público e o privado

A atenção despendida por instituições privadas para a execução de programas de Educação Profissional, especialmente o PRONATEC, decorre da percepção de que a parceria com o Estado é uma possibilidade de essas instituições alargarem seu mercado de oferta e crescimento na Educação privada. Para Teodoro (2014, p. 6), isso resulta do entendimento de que “[...] a educação se tornou um bem de consumo extremamente rentável para o setor privado, o que justifica tamanho interesse do capital na multiplicação de oportunidades de estudos”. A Educação é um meio de potencializar o capital humano para o trabalho, de tal modo que o mercado de oferta de Educação se torna um negócio lucrativo para o setor privado e multiplicam-se as oportunidades para a formação de uma mão de obra necessária e excedente para o capital.

Quanto ao financiamento da oferta privada, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 define:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV – prestem contas ao poder público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996, online, grifos nossos).

No caso do Sistema S que, desde sua criação, tem como objetivo preparar mão de obra para o mercado de trabalho, os programas de gratuidade para o trabalhador resultam em isenções fiscais para as entidades que prestam serviço social e educacional sem fins lucrativos. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), por exemplo, foi criado no contexto das leis orgânicas do Ensino Industrial e Comercial e da Reforma Capanema, de 1942 a 1944 (SAVIANI, 2010), momento em que o empresariado corroborou a proposta de Educação Profissional, constituindo um sistema que, paralelamente ao sistema público de ensino, era organizado e gerido pelos organismos sindicais patronais (MANFREDI, 2002).

O diferencial da atual política de Educação Profissional é o apoio financeiro do Estado de modo mais direto a instituições privadas e a expansão desse setor na oferta de Educação Profissional, agora na modalidade PRONATEC. O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), por exemplo, desenvolve parcerias locais, entre as quais se destacam

as realizadas com prefeituras, governos estaduais, ONGs, empresas e instituições públicas e privadas, voltadas ao acesso à Educação Profissional.

No que se refere à parceria do Governo com o Sistema S para a execução do PRONATEC, o Ministério da Educação aponta que essa parceria ocorre por intermédio da implementação do Programa com a denominação de Acordo de Gratuidade que, teoricamente, tem o objetivo de ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória que mantém essas instituições. Além das referidas contribuições compulsórias, no entanto, há o repasse de verba pública para a execução do PRONATEC. Matéria de *O Globo* explicita os recursos adicionais ao informar que o Governo Federal destinou R\$ 899 milhões ao Sistema S para oferta do PRONATEC em 2014, assim distribuídos: “O Senai receberá o maior montante, R\$ 567,5 milhões, seguido pelo Senac (R\$ 305,2 milhões), Senat (R\$ 16,3 milhões) e Senar (R\$ 10,8 milhões)” (O GLOBO, 2014, p. 01).

Nesse âmbito, Guimarães e Júnia (2014, p. 2), contribuem para a análise de que

Uma parte importante da rede privada de educação profissional instalada no Brasil integra o chamado Sistema S – composto por nove instituições, entre elas o Senai e o Senac – que forma uma polêmica à parte. Embora tenha gestão privada, o Sistema S é mantido com recursos chamados de parafiscais. Esses recursos são considerados públicos porque resultam de contribuições compulsórias das empresas, que, por sua vez, repassam essa despesa para o custo dos produtos, portanto, para o consumidor. Apesar disso, muitas instituições vinculadas a essa rede cobram pelos cursos que oferecem. A maior regulação sobre o Sistema S é uma das frentes de atuação do MEC desde o governo Lula e, segundo Eliezer Pacheco, é também uma das prioridades do PRONATEC.

Os dados apresentados sobre o PRONATEC trazem referências de uma realidade em que a qualificação do trabalhador está relacionada às transformações no mundo do trabalho advindas do processo de reestruturação da produção¹ e mundialização do capital², que provocou uma constante necessidade de mão de obra, especializada e técnica. Sob o discurso da democratização do acesso e qualificação profissional, o Governo Federal repassa dinheiro público para atender à formação para o mercado de trabalho. Este é um possível caminho para privatizar a Educação mediante políticas de financiamento de serviço público em instituições de caráter privado, como informa Roberto Leher em entrevista para a Fiocruz:

Leher contesta também a ideia de que o financiamento da educação privada é emergencial e está acontecendo em concomitância a um fortalecimento da rede pública. [...] ‘Estamos azeitando a máquina pública para operar a expansão privada’, conclui,

¹ Decorrente de processos de desregulamentação e das metamorfoses do capitalismo contemporâneo, a reestruturação produtiva se intensifica com a crise estrutural do capital e a necessidade de reorganizar os processos produtivos, implementando inovações sociotécnicas que dinamizam a produção sem desperdício de tempo e de matéria-prima.

² Mundialização do capital remete-se à concepção de que os vínculos de produção no capitalismo se inter-relacionam mundialmente e se conectam, intensificando as formas de exploração, produção e reprodução desse modelo de sociedade, que contribuem para fortalecer o capitalismo internacionalmente. “François Chesnais apontou as complexas conexões entre produção, financeirização (o modo mais fetichizado da acumulação) e mundialização do capital, enfatizando que a esfera financeira nutre-se da riqueza gerada pelo investimento e da exploração da força de trabalho dotada de múltiplas qualificações e amplitude global. E é parte dessa riqueza, canalizada para a esfera financeira, que infla o flácido capital fictício” (ANTUNES, 2005, p. 10).

chamando a atenção ainda para o fato de que, hoje, o privado que opera na educação não é mais, prioritariamente, composto por instituições familiares que, segundo ele, às vezes mantinham algum 'resquício de princípio acadêmico': 'Hoje é briga de cachorro grande: lidamos com fundos de investimentos estrangeiros. As instituições passam por processos de aquisição por grandes corporações que estão na bolsa de valores e, portanto, precisam valorizar suas ações' (LEHER, 2014, p. 01).

O Governo Federal é um forte incentivador dessas políticas, principalmente no âmbito da Educação Profissional, com políticas de financiamento estudantil para a formação dos jovens e financiamento para as empresas qualificarem sua mão de obra. O PRONATEC, no contexto de promoção de políticas públicas da Educação Profissional, pouco possibilita redução da desigualdade social, porquanto é uma política de formação do trabalhador para um mercado de trabalho que, por si, já é excludente, pois não absorve o contingente de trabalhadores qualificados ou não qualificados. A própria lógica do capital é excludente, portanto, a Educação que se destina a esse modelo de sociedade não se desvincula dessa perspectiva. Além disso, o financiamento do PRONATEC para a iniciativa privada aponta para uma mercantilização da Educação, agora considerada como mercadoria e não como um direito do cidadão e um dever do Estado. Para Kuenzer (2001, p. 51),

Estes programas de investimento mostram mais uma vez que o compromisso com a democratização da cultura, da ciência e da tecnologia é mero discurso para escamotear o projeto hegemônico do capital que se mantém, entre outros fatores, também pela distribuição diferenciada, desigual e controlada da educação.

Isso mostra a dupla face das políticas públicas que, imersas na sociabilidade do capital, tanto funcionam como mecanismos para amenizar e camuflar as contradições e desigualdades geradas por esse sistema, e, assim, contribuir para a reprodução dessas relações e continuidade do projeto capitalista, quanto como possibilidade de oferecer minimamente condições de sobrevivência e assistência ao público em situação de vulnerabilidade social.

Essa política desperta questionamentos e debate sobre o público e o privado na oferta da Educação Profissional que permeia as políticas de acesso ao Ensino Técnico viabilizadas pelo PRONATEC. Sob a falácia da democratização do acesso à Educação, o Governo realiza parceria com a iniciativa privada para a promoção da oferta da Educação Profissional e do Ensino Superior. Essa perspectiva de oferta da Educação, em que o público se confunde com o privado, resulta na expansão de instituições privadas mediante a realização de programas para um público de baixa renda com o dinheiro público.

No que diz respeito à oferta de cursos técnicos gratuitos, as universidades particulares se destacam como parceiras importantes do Pronatec. Entre as instituições conveniadas ao programa, estão: UNIP, Estácio de Sá, Ananguera, Pitágoras, UNIC, UNIME, UNOPAR, FAMA, UNIRONDON, UNIDERP, UNINOVE, Cruzeiro do Sul, Anhembi Morumbi e muitas outras (BRASIL, 2015a, online).

Dessa maneira, o Estado financia a iniciativa privada, contribuindo para expandir seu mercado na oferta de cursos e programas. Na prática, surge um mercado promissor de Educação que possibilita o lucro dessas empresas de serviço educacional, constituindo uma modalidade de empresariado que se articula com a esfera pública para expandir seus negócios. A Educação entra no rol da privatização e mercantilização de um serviço que deveria ser direito do cidadão e dever do Estado.

Segundo dados do Relatório de Auditoria Anual de Contas do Tribunal de Contas da União, as transferências anuais às instituições que aderiram ao Programa tiveram um crescimento, contabilizando também os repasses, de “[...] novembro de 2011 até maio de 2014 desde a promulgação da lei do PRONATEC, os valores transferidos ultrapassam 6,4 bilhões de reais” (RORIZ, 2014, p. 6). O que consta na Tabela a seguir ratifica esse aumento da transferência de recursos, considerando também a adesão da rede privada e da rede municipal desde 2013.

Tabela 1 – Transferências anuais aos parceiros ofertantes do PRONATEC - 2011 a maio de 2014 (R\$) – em valores nominais

Rede de Ensino	2011	2012	2013	2014	Total por rede de Ensino
SNA	208.261.704,61	1.054.161.444,18	2.065.021.070,00	1.200.822.145,00	4.528.266.363,68
Rede Federal	39.827.005,00	338.789.930,90	742.501.736,80	193.924.454,25	1.315.043.126,95
Rede Estadual	-	92.648.000,00	228.482.150,00	83.393.000,00	404.523.150,00
Rede Municipal	-	-	14.681.000,00	3.380.000,00	18.061.000,00
Rede privada	-	-	51.681.163,63	138.113.463,01	189.794.626,64
Total anual	248.088.709,50	1.485.599.375,08	3.102.367.120,43	1.619.633.062,26	6.455.688.267,27

Fonte: FNDE (2014). Relatório Anual de Contas.

O SNA, rede de ensino que aparece na primeira linha da tabela, corresponde aos sistemas nacionais de aprendizagem, ou seja, às instituições do Sistema S envolvidas com a oferta de cursos do PRONATEC – SENAC, SENAI, SENAR e SENAT – portanto, 70% do total operado de 2011 a 2014 correspondem aos repasses públicos para essas instituições. No relatório anual de contas, consta que, “[...] em 2013 951 unidades de ensino dos SNA concederam bolsas formação e até meados de 2014 este número aumentou para 1.007” (RORIZ, 2014, p. 6). As bolsas-formação são financiadas pelo Governo Federal de acordo com hora/aula do curso ministrado.

Consoante os dados da Tabela, as instituições privadas tendem a aumentar, pois, a partir de 2013, a adesão dessas instituições e a transferência de recursos foram bastante significativas quando comparadas com as demais redes que aderiram ao Programa desde 2011. O cenário apresentado na referida Tabela demonstra que, no ano de 2014, a rede privada recebeu repasse de recursos maior do que as redes estaduais e municipais, informando que o PRONATEC contribui para fortalecer o mercado educacional, favorecendo a conversão da Educação de direito para um serviço transferido do público para o privado.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, orienta que a expansão da Educação Profissional deve ocorrer de forma articulada com a rede privada, como expresso nas estratégias da meta 11 do PNE:

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;

11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas (BRASIL, 2014, online).

As estratégias destacadas informam que o PNE pretende a ampliação das parcerias público-privado na oferta da Educação Profissional, o que pode ser elemento de fragilização da oferta pública, por conta dos recursos insuficientes para o alcance das metas do próprio PNE. Assim, os cursos do PRONATEC financiados pelo Governo Federal são ofertados de forma gratuita por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, das redes estaduais, distritais e municipais de Educação Profissional e Tecnológica e, também, pelas instituições do Sistema S: SENAC, SENAR, SENAT, SENAI.

No âmbito da gestão e do financiamento, a implantação do PRONATEC possibilita a parceria entre o público e o privado. Quanto a estas parcerias, a Lei que regulamenta o Programa assegura que

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, 2011, online, grifos nossos).

O PRONATEC foi criado no Governo Dilma Rousseff com a finalidade de ampliar a oferta de Educação Profissional e Tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Em razão do discurso da democratização do acesso, no entanto, perpassam relações de poder e de entrega de bens públicos a redes privadas, tornando a Educação um mercado promissor para o setor privado.

De acordo com a Lei nº 12.513/2011, os serviços nacionais de aprendizagem passam a integrar o Sistema Federal de Ensino, com autonomia para a criação e oferta de Educação Profissional e Tecnológica.

Art. 20. Os serviços nacionais de aprendizagem integram o sistema federal de ensino na condição de mantenedores, podendo criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior, observada a competência de regulação, supervisão e avaliação da União, nos termos dos incisos VIII e IX do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do inciso VI do art. 6º-D desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013) (BRASIL, 2015, online).

Referidas instituições têm autonomia para:

- I - criação de cursos superiores de tecnologia, na modalidade presencial; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
- II - alteração do número de vagas ofertadas nos cursos superiores de tecnologia; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
- III - criação de unidades vinculadas, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
- IV - registro de diplomas. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

Art. 20-A. Os serviços nacionais sociais terão autonomia para criar unidades de ensino para a oferta de educação profissional técnica de nível médio e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, desde que em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem, observada a competência de supervisão e avaliação dos Estados (BRASIL, 2015, online).

A incorporação dos serviços nacionais de aprendizagem ao Sistema Federal do Ensino e a autonomia conferida a esse sistema corroboram com o movimento no qual o Estado delega responsabilidades do âmbito do Poder Público para instituições empresariais, o que favorece o fortalecimento do setor privado e o arrefecimento das instituições públicas.

Com a implantação do PRONATEC, o panorama da Educação Profissional se expande ainda mais, pois passa a articular diversas ações e mecanismos que, segundo o IPEA (2014), propõem integrar várias iniciativas, como o Plano de Expansão da Rede de Educação Técnica e Tecnológica e o Projeto Bolsa-Formação. Essas ações estão representadas na imagem a seguir:

Quadro 1 – Ações integrantes do PRONATEC

Novas ações	Antigas ações
Bolsa formação (cursos FIC e técnico) 2011	Fortalecimento e expansão da rede federal 2003
Fies técnico e empresa 2011	Rede E-Tec Brasil 2007
	Brasil Profissionalizado 2007
	Acordos gratuidade Sistema S 2008

Fonte: IPEA (2014).

O Quadro revela que a expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica é apenas uma ação que integra o PRONATEC. A novidade deste, entretanto, é a Bolsa-Formação para os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e técnico e o Fies Técnico e empresa. No PRONATEC, existem dois tipos de bolsa, a bolsa-formação estudante e a bolsa-formação trabalhador. A bolsa-formação estudante é destinada ao público que está regularmente matriculado em estabelecimentos regulares e públicos de ensino. Já a bolsa-formação trabalhador oferece cursos técnicos a pessoas em situação de vulnerabilidade social e trabalhadores que necessitam de uma qualificação profissional e estão à margem do mercado de trabalho formal.

Quanto ao Fies técnico e empresa, estes são alvos de críticas contundentes por se tornarem possibilidades de privatização do Ensino Técnico em articulação com empresas e o Sistema S, que recebem recursos públicos para executar o Programa. O Fies técnico se destina a estudantes que querem financiar um curso técnico, já o Fies empresa se destina a empresas que tenham interesse em ofertar os cursos do PRONATEC. Essa modalidade de financiamento possibilita o acesso a cursos técnicos em instituições privadas e no Sistema S.

Artigo 4º

§ 1º A Bolsa-Formação Estudante será destinada aos beneficiários previstos no art. 2º para cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente, e para cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal, nos termos definidos em ato do Ministro de Estado da Educação (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013).

§ 2º A Bolsa-Formação Trabalhador será destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

§ 3º O Poder Executivo definirá os requisitos e critérios de priorização para concessão das bolsas-formação, considerando-se capacidade de oferta, identificação da demanda,

nível de escolaridade, faixa etária, existência de deficiência, entre outros, observados os objetivos do programa.

§ 4º O financiamento previsto no inciso V poderá ser contratado pelo estudante, em caráter individual, ou por empresa, para custeio da formação de trabalhadores nos termos da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nas instituições habilitadas na forma do art. 10 desta Lei (BRASIL, 2015b, online).

A proposta de Bolsa Formação é articulada ao Plano Brasil sem Miséria³ e ao Programa Bolsa Família, com a perspectiva de contribuir para minimizar a situação de desemprego e miséria social a qual a população está submetida na sociabilidade do capital. O PRONATEC, pois, tem se constituído na articulação com programas de assistência social e transferência de renda, pois possibilita ao público que não teria como se manter em cursos de qualificação uma bolsa no curso do PRONATEC. Estudos realizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome contribuem para compreender o perfil dos beneficiários e seu desempenho no PRONATEC:

Analisando as taxas de conclusão e de abandono nos cursos do Pronatec/Bolsa Formação para a população inscrita no Cadastro Único e beneficiários do Programa Bolsa Família, os estudantes beneficiários do PBF apresentam taxa de conclusão mais elevada (81,4%) e, conseqüentemente, menor taxa de abandono (18,6%), novamente mais elevados que os concluintes que não eram beneficiários prioritários do BSM (MULLER; MONTAGNER, 2015, p. 14).

Os cursos do PRONATEC bolsa-formação se destinam a jovens e trabalhadores tanto dos cursos FIC quanto dos cursos técnicos de Nível Médio. Dessa maneira, as políticas de assistência social estão imersas no contexto de promoção de políticas compensatórias como forma de tentar amenizar as misérias produzidas pelo capital, concomitante a necessidade objetiva e imediata de sobrevivência da classe trabalhadora, assim as políticas públicas, contraditoriamente, assumem um caráter dualista. E, no caso do PRONATEC, esse caráter de dualidade se coaduna com as parcerias público-privado que fazem parte de um conjunto de orientações do Banco Mundial para que a Educação Profissional fosse gerida por empregadores e outros financiadores privados interessados, abrindo espaço para a privatização. Essas orientações foram formuladas e aplicadas mais intensamente nos anos de 1990, no entanto, atualmente repercutem nas políticas de Educação Profissional, e permeiam a proposta do PRONATEC, que se articula com Instituições de Ensino Superior privadas, Sistema S e demais segmentos empresariais, para ofertar cursos técnicos, com o discurso de qualificação profissional para a inserção no mundo do trabalho. Para Kuenzer (2001, p. 66), tal sucede por meio de

Articulação com as políticas nacionais neoliberais orquestradas pelo Banco Mundial por meio do exercício de sua grande missão: reduzir a pobreza de forma sustentada nos países em desenvolvimento, o que vale dizer, proteger o mundo para os ricos, da destruição que fazem os pobres.

³ Brasil Sem Miséria é um plano desenvolvido durante o Governo Dilma Rousseff que norteia as políticas e programas assistencialistas, que surgiu com o lema da campanha “País rico é país sem pobreza”. A construção do Brasil sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, e inclui programas como o Bolsa-família e demais políticas de desenvolvimento social e de superação da pobreza (CAMPELLO; MELLO, 2010, p. 2).

No padrão de consumo e produção capitalista, o Estado promove as políticas públicas para esse modelo de Educação, pois se mostra viável ao “desenvolvimento econômico”, minimamente no que concerne a oferecer condições básicas aos trabalhadores para que se qualifiquem. De acordo com o IPEA (2014, p. 28), pode-se garantir que a Lei nº 12.513/11 veio atender a um anseio dos trabalhadores pobres e satisfazer uma necessidade da estrutura produtora de bens e serviços do País.

O repasse de recursos para o PRONATEC é realizado pelo Governo Federal para a rede estadual, para os serviços nacionais de aprendizagem e a rede privada. De acordo com Relatório de Auditoria Anual de Contas,

O Pronatec bolsa-formação também regulamentado pela Lei 12.513/2011, que institui o Pronatec, e por normas infralegais, elaboradas pelo Ministério da Educação em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O MEC é o responsável pelo planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação da política. O FNDE é responsável pelo financiamento das bolsas-formação. A análise da prestação de contas é realizada de forma compartilhada: o MEC executa a análise técnica e o FNDE a análise financeira da prestação de contas. O FNDE transfere recursos às redes não federais de educação e, em cumprimento às normas da contabilidade pública da União, transfere o orçamento às redes de ensino Federais, via SIAFI. Os Serviços Nacionais de Aprendizagem, as redes de ensino estaduais, municipais e privadas recebem os recursos financeiros em conta específica, por ordem bancária, diferente das instituições federais de educação (Institutos Federais e Universidades Federais), que recebem créditos orçamentários na forma de provisão (RORIZ, 2014, p. 03).

Com o objetivo de descentralizar os recursos do Programa quanto à promoção de cursos técnicos e oferta de bolsa-formação, o Ministério da Educação propõe dividir as instituições em demandantes e ofertantes. As instituições demandantes são responsáveis por gerenciar e organizar a demanda dos cursos a serem ofertados pelos parceiros ofertantes que disponibilizam os cursos de acordo com o catálogo nacional de cursos técnicos do PRONATEC e os recursos são creditados diretamente na conta da instituição. A transferência de recursos pelo FNDE/MEC aos parceiros ofertantes é calculada de acordo com a hora/aula aluno, consoante o que estabelece a Resolução nº 62, 11 de novembro de 2011, no seu Art. 6º:

§ 1º A hora-aluno representa o custo médio dos cursos nos diversos eixos tecnológicos e modalidades da educação profissional e tecnológica, e seu valor abrange todas as despesas de custeio das vagas, inclusive a remuneração de profissionais envolvidos nas atividades do programa, a prestação de assistência estudantil a beneficiários descrita no § 4º do art. 6º da Lei nº 12.513/2011 e o cumprimento de todas as responsabilidades atribuídas aos parceiros ofertantes.
§ 2º O total de horas-aluno pactuadas pela instituição da Rede Federal de EPCT será obtido multiplicando-se o número de vagas ofertadas e registradas no SISTEC pela carga horária de cada curso, medida em horas-aula de 60 minutos.
§ 3º A hora-aluno corresponderá sempre à oferta de 60 minutos de aula a um aluno.
§ 4º O valor da hora-aluno no âmbito da Bolsa Formação será de R\$ 10,00, a partir de 1º de julho de 2012 (BRASIL, 2011, online).

Os benefícios do Bolsa-formação para a assistência estudantil são destinados ao custeio de transporte e alimentação que possibilite ao estudante condições de permanência no curso. Verifica-se, nesse âmbito, a estratégia do Governo para diminuir a evasão no Programa e garantir a continuidade da expansão da Educação Profissional.

Nesse aspecto, compreendemos que, na perspectiva do trabalhador, o PRONATEC é uma proposta que visa a qualificar mão de obra e assegurar ao público com menores condições de acesso ao ensino regular uma profissionalização, pois “[...] as necessidades tecnológicas produzidas por mudanças nas forças de trabalho determinaram a institucionalização, extensão e profundização do aparato escolar” (MARX; ENGELS, 2004, p.17). Referida política, no entanto, além de reforçar a ideologia da produtividade, é coerente com a lógica da privatização dos serviços públicos de direito subjetivo, como no caso da Educação.

Considerações Finais

No governo Dilma Rousseff (2010 a 2014), a grande referência de caracterização de sua política para a Educação Profissional está relacionada ao PRONATEC e às relações entre o público e o privado na oferta dessa modalidade de ensino, possivelmente em razão da influência de fatores como recessão econômica e mundialização do capital na promoção das políticas de Educação Profissional.

Concluimos que a implantação do PRONATEC decorreu da demanda do mercado em promover qualificação profissional, assim como estratégia para absorver a parcela pauperizada da população, promovendo o fenômeno da inclusão excludente, conforme conceituado por Kuenzer (2001) ao analisar as políticas de Educação Profissional desenvolvidas durante o governo FHC.

O PRONATEC, ao atender uma parcela da população em situação de vulnerabilidade social, beneficiária dos programas de assistência social e transferência de renda, mediante concessão de bolsas-formação, tem sido responsável pela expansão do Programa e pela permanência dos alunos nos cursos ofertados. O programa, contudo, beneficia, principalmente o setor privado mediante repasse de recursos, o que contribui para o fortalecimento da parceria público-privado e para a mercantilização da educação.

A análise do sistema de financiamento e da gestão do PRONATEC revelou que os cursos ofertados nas instituições privadas são financiados com recursos públicos, o que contribui para o fortalecimento do mercado educacional e o crescimento de instituições privadas, transformando a Educação, que deveria estar na esfera do direito, em um mercado de consumo.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 12.513/2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. P. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Técnica de Nível Médio. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. p. 202-265.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos**. 2015a. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/cnct/apresentacao.php>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**. 2015b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2015.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria**: por um país rico e com oportunidades para todos. Brasília: Ministério do desenvolvimento social, 2010. Disponível em: <www.mds.gov.br/>. Acesso em: 20 abr. 2015.

EPSJV/FIOCRUZ. **PRONATEC**: público e privado na educação profissional. 2014. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=507>>. Acesso em: 01 jun. 2014

GUIMARÃES, Cátia; JÚNIA, Raquel. **PRONATEC**: público e privado na educação profissional. EPSJV/FIOCRUZ. 2014. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PRONATEC**: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

KUENZER, Acácia. **Ensino Médio e Profissional**: as políticas do Estado Neoliberal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEHER, Roberto. **O privado na educação**: Brasil ganha maior empresa de educação do mundo. 2014. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Noticia&Num=875>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 3. ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos sobre educação e ensino**. São Paulo: Centauro, 2004.

MULLER, Luiz Herberto; MONTAGNER, Paula (Org.). Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o pronatec / bolsa formação entre 2011 e 2014. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. (Cadernos de Estudo e Desenvolvimento Social nº 24).

O GLOBO. Governo destina R\$ 899 milhões ao Sistema S para oferta de cursos do Pronatec. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/governodestina-899-milhoes-ao-sistema-para-oferta-de-cursos-do-pronatec-11449345>>. Publicado em 30/01/2014. Acesso em: 14 jun. 2014.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RORIZ, José Gustavo Lopes. **Relatório de auditoria anual de contas**. Brasília, 27 ago. 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SAVIANI, Demerval. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei et al. (Org.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 13-26.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2010. (Coleção Memória da Educação).

SOUSA, Antonia de Abreu. As recomendações do Banco Mundial para a Educação Profissional e o vigor da teoria do capital humano no contexto do neoliberalismo. In: SOUSA, Antonia de Abreu; OLIVEIRA, Elenilce Gomes de (Org.). **Educação Profissional: análise contextualizada**. Fortaleza: Edições UFC, 2014. p. 99-113.

TEODORO, Maria Cecília Máximo. **Capitalismo, trabalho e educação em tempos de neoliberalismo: diagnóstico e críticas**. 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

Maria Luzirene Oliveira do Nascimento é Mestre em Educação pela Universidade Federal do Piauí. Professora da Educação Infantil da rede municipal de Maracanaú/CE.

E-mail: luzirene_oliveira89@outlook.com

Rosana Evangelista da Cruz é Doutora em Educação. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí.

E-mail: rosanacruz@ufpi.edu.br

Recebido em 05 de outubro de 2016

Aprovado em 08 de dezembro de 2016

Editores do volume 6

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil
 Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil
 Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
Fernanda Saforcada Universidade de Buenos Aires, Argentina	Nalú Farenzena Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Jacques Velloso Universidade de Brasília, Brasil	Nelson Cardoso do Amaral Universidade Federal de Goiás, Brasil
João Monlevade Senado Federal, Brasil	Nicholas Davies Universidade Federal Fluminense, Brasil
Jorge Abrahão de Castro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	Rosana Evangelista Cruz Universidade Federal do Piauí, Brasil
Juca Gil Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil	Rosana Gemaque Universidade Federal do Pará, Brasil
Lisete Regina Gomes Arelaro Universidade de São Paulo, Brasil	Robert E. Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil
Luis Carlos Sales Universidade Federal do Piauí, Brasil	Romualdo Portela de Oliveira Universidade de São Paulo, Brasil
Luiz de Sousa Junior Universidade Federal da Paraíba, Brasil	Theresa Adrião Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Luiz Fernandes Dourado Universidade Federal de Goiás, Brasil	Tristan McCowan University of London, Reino Unido
Magna França Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	Vera Jacob Universidade Federal do Pará, Brasil
Maria Beatriz Luce Universidade Federal do Pampa, Brasil Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil	Vera Peroni Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Marcos Edgar Bassi Universidade Federal do Paraná, Brasil	Vitor Henrique Paro Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico: Tiago Tavares
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
 Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>