

## **UTILIZAÇÃO PRIVADA DE DINHEIRO PÚBLICO:** alguns apontamentos sobre a gestão dos recursos do Sistema S

**Derivaldo Santos**

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

**Geisiane Cristina Pereira da Silva**

Universidade Federal do Ceará (UFC)

### **UTILIZAÇÃO PRIVADA DE DINHEIRO PÚBLICO:** alguns apontamentos sobre a gestão dos recursos do Sistema S

**Resumo:** O objetivo desta investigação é apresentar algumas considerações a respeito do Sistema S e a gestão de recursos públicos a ele destinados. Esse sistema é formado por 11 entidades criadas pelo Estado e mantidas por contribuições compulsórias retiradas dos trabalhadores a elas vinculadas, além do pagamento de cursos ofertados pelo Sistema. Inicialmente, discute o contexto neoliberal e suas políticas de privatização que se utilizam das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPP's). Em seguida, expõe um breve histórico da Gestão Pública no contexto brasileiro. Posteriormente, apresenta as entidades do Sistema S e seus objetivos e, por fim, realiza uma análise sobre a gestão financeira dos recursos a ele destinados, envolvendo debates entre dirigentes do próprio sistema, de outras instituições privadas e do poder público.

**Palavras-chave:** Sistema S, gestão pública, neoliberalismo, PPPs.

### **PRIVATE USE OF PUBLIC MONEY:** some notes on the management of the resources of the system S

**Abstract:** This research aims to present some considerations concerning the S-System and the management of public resources allocated to it. This institution is made up of 11 entities, created by the State and maintained by compulsory contributions taken from workers related to them, besides the payment of courses they offer. Although it is a private institution, it is maintained by public resources. Firstly, discusses the context of neoliberalism and Public-Private Partnerships (PPPs) followed by a brief history of Public Management in the Brazilian context; thereafter, the entities of the S-System and its goals will be presented. Lastly, this work will hold an analysis on the financial management of the resources allocated to that system, involving discussions between leaders of the S-System itself and leaders of other private institutions and public authorities.

**Key words:** S-System, public management, neoliberalism, PPPs.

Recebido em: 22.05.2014 Aprovado em: 15.01.2015.

## 1 INTRODUÇÃO

O debate sobre as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs) tornou-se recorrente na contemporaneidade. No Brasil, elas foram oficialmente regulamentadas com a Lei nº 11.079/04 que legalizou tais práticas, já corriqueiras na relação entre empresas privadas e governo. Com essa Lei, a colaboração do setor público para com o privado, comumente presente no cotidiano político-econômico-social do país, apenas recebe normatização oficial.

O Sistema S, objeto específico desta investigação, pode ser apontado como uma das mais antigas (quicá a primeira) PPP que se tem notícia no Brasil, comemorando, nos dias atuais, sete décadas de existência. A escassez de investigações sobre o Sistema S e seu contexto histórico já seria suficiente para justificar esta comunicação, todavia a recente polêmica envolvendo o Governo e empresários sobre a finalidade dos recursos financeiros administrados por esse Sistema envolve ainda mais de relevância a empreitada da pesquisa hora apresentada. Pretendemos aprofundar o debate sobre as mudanças ocorridas desde a criação das instituições do Sistema S até os dias atuais, inclusive no que compete à questão financeira, uma vez que, os valores repassados e geridos por esse sistema aparentam não passar por uma fiscalização rigorosa do controle público; fato comum nas chamadas PPPs, mesmo aquelas que têm como fonte principal de recursos o repasse do Estado.

Ocorre que, segundo Nunes e outros (2009), o capital público é posto à disposição das organizações privadas a tal ponto de ser difícil para a sociedade, de maneira geral, e o Estado, de modo específico, fiscalizarem o destino dos recursos disponibilizados. Esta exposição, portanto, busca compreender como se dá a composição e a aplicação desses recursos, no caso específico do Sistema S. Concisos nos limites de uma investigação como esta, especulamos que talvez nossa pesquisa seja capaz de esclarecer novos caminhos de ação, não apenas na perspectiva do esclarecimento da relação Estado-

capital, mas também no ponto de vista da dificuldade que a sociedade enfrenta para entender como se concretiza esse tipo de *parceria*.

Em acordo com o modelo de análise indicado pelo materialismo histórico-dialético, reafirmamos que para se conhecer qualquer objeto, sobretudo os que tratam dos organismos sociais, é preciso ir até sua gênese, a fim de encontrar e compreender sua estrutura. Desse modo, é necessário resgatar, mesmo que brevemente, o contexto histórico das entidades que compõem o Sistema S. Creditados na teoria geral do ser social, ou seja, na ontologia marxiana recuperada por Lukács, encaminhamos nossa análise tendo como pressuposto desencobrir a trama de relações que esconde a essência do objeto no emaranhado do fenômeno.

No caso específico de nosso objeto é seguro adiantar que, de maneira geral, as discussões sobre o público e o privado são controversas. Há um grande obstáculo, sobretudo na contemporaneidade, de se distinguir um do outro e, por isso, essas esferas acabam se confundindo, já que a linha que as separa perante o capitalismo é muito tênue. Para que possamos debater essa confusão, não basta procurar números indicadores de quanto o Estado disponibiliza recursos às PPPs. É preciso entender as mediações que entrelaçam o repasse de dinheiro público para a esfera privada, portanto, somente um método que pretende ir além da aparência é capaz de esclarecer melhor essa problemática. Escrito de outra forma: para um problema como esse, somente o materialismo histórico-dialético é capaz de desnudar o fenômeno, ou seja, ir à essência para revelar o que se esconde por trás da gestão de recursos destinados ao Sistema S.

## 2 A CRISE DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO COMO PANO DE FUNDO PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: breves notas

A crise do capitalismo contemporâneo está presente em todos os lugares da vida cotidiana. Ela

aparece nas discussões a respeito da economia, da política ou da sociedade como um todo. Não podemos mais negá-la, mesmo que alguns analistas tentem se distanciar dos alarmantes índices que indicam haver no mundo uma crise sem precedentes na história do capitalismo.

Como indicado por Mészáros (2002), a crise estrutural que passou a afetar a sociedade contemporânea não se restringe apenas aos países da periferia do sistema; os Estados de capitalismo central passam a acumular também alguns dos mais diversos e cruéis problemas sociais vistos a olhos nus nos Estados periféricos. Segundo esse autor, a novidade histórica da crise contemporânea é que ela atua na economia, em particular, e na sociedade, de um modo geral, de forma estrutural. Para o filósofo, ela se manifesta em quatro aspectos principais, a saber: universal, global, extensa e rastejante.

A principal receita dos defensores da ordem capitalista para tentar corrigir problemas gerados pela crise recai, infalivelmente, na reordenação das relações entre Estado e mercado; assim, o público deve se metamorfosear para abrigar as necessidades do privado. Para os economistas da nova ordem neoliberal globalizada, o Estado de Bem-Estar Social encontra-se desatualizado. Esses teóricos, ao anunciarem suas soluções para tais problemas, apontam não restar mais lugar para políticas públicas universalistas, exigindo, ademais, que o Estado deixe agir o mercado sem embaraço. Contudo, como rigorosamente apontou Mészáros (2002), enquanto as crises cíclicas apenas serviram, em última instância, para proporcionar novas estratégias de sobrevivência ao capitalismo, a crise contemporânea, por ser de natureza estrutural, requer do capital um aprofundamento ainda maior das estratégias de exploração sobre os trabalhadores. As reformas dos chamados Estados periféricos, particularmente, efetivadas a partir da década de 1990, no Brasil, servem para expor o próprio limite do sistema, fadado à impotência de, por dentro da ordem capitalista, subverter a situação de barbárie com que a humanidade convive.

Esse é o pano de fundo no qual Santos e Costa (2012) apontam a globalização e o neoliberalismo como agentes dialéticos de tal crise. Para esses autores, essas duas categorias não são as principais responsáveis pelos problemas atuais, como passou a ser costume nas análises da ciência política contemporânea, mas são características de uma crise sem precedente na história do capitalismo. Não é possível, para exemplificar o pensamento desses dois autores sobre a chamada cultura global-neoliberal, pensar na quantidade de comida produzida e desperdiçada no mundo inteiro por falta de compradores, sem relacioná-la à onda de contendas geradas pela chamada *liberdade* do mercado. A globalização e o neoliberalismo atuam juntos e, conforme indicam aqueles pesquisadores, são constituições do próprio capital em crise profunda, tentando recuperar as perdas, ou parte delas.

O neoliberalismo, como teoria político-econômica, ganhou força a partir dos anos 1970 e se espalhou rapidamente por todo o mundo. A dignidade e a liberdade individual foram os ganchos dessa conjectura, até então limitadas pela intervenção constante do Estado provedor/controlador, ou, assim chamado, Estado de Bem Estar Social, que iniciou sua descredibilidade a partir, aproximadamente, do final da década de 1960 e início de 1970.

Quanto ao caso do Brasil, é possível verificar que a grande inflação presente na economia dos anos de 1980 influenciou a adesão a novas concepções econômicas. A burguesia saiu na frente com a bandeira da estabilização dos preços e apontou o Estado intervencionista como o *vilão*. Dessa forma, não foi difícil ganhar a simpatia popular para seguir em frente com as reformas (ou contrarreformas) sugeridas pela elite local em parceria com o imperialismo.

Alguns dos principais teóricos do neoliberalismo como, Friedrich Hayek, Leopold Von Wiese, Ludwig Von Mises, Milton Friedman, entre outros, veem-no como o *salvador* da economia mundial. Para muitos outros autores, todavia, o neoliberalismo aparece como vilão. Para as análises que radicam sua base na materialidade histórica,

com efeito, a exemplo de Santos e Costa (2012), o neoliberalismo e a globalização são gerados pela própria crise com o objetivo de salvaguardar o lucro para o capital.

Para esses autores, caberia ao neoliberalismo a responsabilidade de

[...] propor a leitura político-econômica da realidade, como resposta à falência das políticas totalizantes do Estado de Bem Estar Social operacionalizadas pelo Estado Providência [...] (SANTOS; COSTA, 2012, p. 25).

Restando agora a liberalização total do público à iniciativa privada;

[...] aos governos compete apenas operacionalizar as políticas focalistas, parcelizadas, contingencialistas e particularistas. (SANTOS; COSTA, 2012, p. 25).

A globalização, por seu turno,

[...] seria responsável por garantir a condição ideológico-cultural capaz de fazer com que todos os habitantes da *aldeia global* se sintam incluídos no mar de usufrutos dos bens produzidos pelo capitalismo. (SANTOS; COSTA, 2012, p. 25).

Esse é o contexto em que o Estado é chamado a agir como o grande gerente (agora, chamado pomposamente de gestor) da crise. Ele que antes era o *provedor*, agora, pretende abster-se para deixar livre o mercado competidor. A reforma do Estado deve estar relacionada ao mercado. Como comenta Harvey (2008), o controle político deve ser abandonado e os recursos devem ser restringidos de forma a dar maior margem de atuação aos grandes empresários.

### 3 ALGUNS ELEMENTOS HISTÓRICOS SOBRE O SISTEMA S

Com esse contexto aclarado, podemos iniciar a compreensão das festejadas PPPs e sua

ascensão dentro da conjuntura atual. As discussões a respeito dessas parcerias estão bastante presentes nas grandes esferas teóricas atuais. Tais discussões tratam de debater a atuação política do Estado frente às grandes transformações ocorridas no mundo como um todo, nomeadamente, no Brasil, após os anos de 1990, como comenta Alvarenga (2005). De forma geral, conforme pensa esse autor, tais parcerias podem

[...] servir a variados objetivos de serviços públicos e particulares pelos instrumentos da concessão e da permissão de serviço público. (ALVARENGA, 2005, p. 2).

Seguindo essa linha de raciocínio, essas políticas aparecem com o objetivo de servir aos interesses do Estado, mas, ao mesmo tempo, transferir para a iniciativa privada atividades antes exclusivas ao poder estatal. Portanto, está límpido o fato de que a principal característica das reordenações do Estado, por intermédio das PPP's, é o (re) ajuste entre a administração pública e a gestão privada.

No Brasil, é possível perceber esse ajuste desde o período colonial, quando a Coroa buscava realizar seus empreendimentos com a participação de investimentos privados. O caso da criação do Banco do Brasil pode ser um exemplo disso. Segundo Gomes (2007, p. 171), a criação desse banco

[...] é um exemplo do compadrio que se estabeleceu entre a monarquia e uma casta de privilegiados negociantes, fazendeiros e traficantes de escravos a partir de 1808.

Os investimentos dos particulares seriam recompensados com títulos de nobreza, cargos públicos e favores em geral. Esse caso, no entanto, não prosperou, uma vez que as contrapartidas ofertadas aos atrasados senhores brasileiros eram maiores que as condições que o Estado tinha de mantê-las. Esse primeiro experimento, para a abertura do Banco do Brasil, faliu logo em 1829, sendo reaberto em 1953,

ainda com investimento privado (GOMES, 2007). Esse exemplo é apenas um dos muitos que poderiam ser descritos sobre a relação público-privada no Brasil. É importante perceber que esse padrão de gestão acompanha o Brasil em toda sua formação. O privado sempre em busca de parceiros públicos para desenvolver e potencializar seus empreendimentos, ressaltando que a aparência enganosa das políticas brasileiras, às vezes, nos mostra o contrário: parece ser o público em busca da iniciativa privada.

Um bem acabado exemplar dessa aparência enganosa é o chamado Sistema S. Definido por Gomes (2005, p. 87) como

[...] o conjunto de organizações das entidades corporativas dos empresários voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica [...], foi criado a partir de vários decretos, para congregarem entidades que além de terem em comum seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares.

As entidades que o compõem são: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (criado em 1942); Serviço Social do Comércio (SESC) (criado em 1946); Serviço Social da Indústria (SESI) (criado em 1946); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (criado em 1946); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (criado em 1972); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) (criado em 1991); Serviço Nacional de Aprendizagem e Transporte (SENAT) (criado em 1993); Serviço Social dos Transportes (SEST) (criado em 1993) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Corporativismo (SESCOOP) (criado em 1998). Todos esses estabelecimentos estão ligados de alguma forma ao setor produtivo.

Esse profícuo experimento capitalista de como gastar dinheiro público pela via empresarial vem demonstrando, nas últimas sete décadas, ser uma das mais importantes PPPs do Brasil. Para conseguir esse feito, durante os seus mais de setenta

anos de vida, algumas dessas entidades corporativas tiveram que operar mudanças internas. A escassa documentação que registra esse Sistema registra que tais transformações foram de cunho estrutural e político, pois as instituições que sofreram as modificações não atenderam aos objetivos traçados quando de sua criação.

Um exemplo disso é a criação, em 1942, do SENAI, que tinha por objetivo

[...] ministrar ensino de continuação e do aperfeiçoamento e especialização, para trabalhadores industriários não sujeitos à aprendizagem.

Hoje, é possível perceber, conforme síntese apresentada pelos documentos oficiais do SENAI (2013), que ela é uma instituição voltada para a chamada inovação e desenvolvimento tecnológico. Nos anos 1960, escreve o documento desta entidade:

[...] o SENAI investiu em cursos sistemáticos de formação profissional, intensificou o treinamento dentro das empresas e buscou parcerias com os Ministérios da Educação e do Trabalho, e com o Banco Nacional da Habitação.

Em seguida, procurando contextualizar sua mudança de objetivos, continua o texto:

Na crise econômica da década de 1980, o SENAI percebeu o substancial movimento de transformação da economia e decidiu investir em tecnologia e no desenvolvimento de seu corpo técnico. (SENAI, 2013).

Com isso, complementa a comunicação, o SENAI (2013):

Expandiu a assistência às empresas, investiu em tecnologia de ponta, instalou centros de ensino para pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Com o apoio técnico e financeiro de instituições da Alemanha, Canadá, Japão, França,

Itália e Estados Unidos, o SENAI chegou ao início dos anos 1990 pronto para assessorar a indústria brasileira no campo da tecnologia de processos, de produtos e de gestão.

Aparentando não estar satisfeito com o resultado alcançado, a entidade declara que hoje se prepara para dar um novo salto. O SENAI afirma que até o ano de 2014 instalará uma rede nacional com 38 institutos de tecnologia e 23 institutos de inovação, que serão associados à construção de 53 centros de formação profissional. O órgão acredita que com essa nova estrutura e juntamente com

[...] a reforma e manutenção de escolas e a compra de 81 unidades móveis, o SENAI reforça sua atuação para apoiar a inovação e a capacitação de trabalhadores para a indústria brasileira. (SENAI, 2013).

O contexto que exigiu a reestruturação do Estado também exigiu modificações nessas instituições. O sistema S, nesse cenário, aparece como uma parcela do capital privado que se confunde com o público, ou que, na aparência, não quer a interferência do Estado, pois considera que seus recursos são originários de seus próprios bolsos: tem seu capital protegido. Ou seria capital público absorvido pelo privado, onde a sempre bem-vinda interferência do Estado neoliberal protege o privado em favor do lucro capitalista?

Não podemos nos enganar que o capitalismo fará, por sua própria iniciativa, revoluções nas relações político-econômico-sociais; o que em essência há, são apenas adaptações às novas necessidades do mercado. Ou como melhor esclarece Frigotto (2010, p. 27): as crises que afetam o Brasil são

[...] superadas mediante processos de rearticulação do poder da classe burguesa, numa estratégia de conciliação de interesses entre o dominado arcaico e o moderno.<sup>1</sup>

Reconhecemos ser difícil compreender

abstratamente a reestruturação do Estado em um país de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil. Entretanto, quando se procura fugir das costumeiras análises que ficam apenas na aparência e se opera com profundidade a dialética histórica, chega-se a resultados esclarecedores sobre como se apresentam as políticas públicas neoliberais que pretendem proteger o privado, fazendo uso dos espaços públicos.

O capitalismo, em sua versão neoliberal, não tem como dispensar o aparato estatal para garantir o acúmulo do lucro. Na contemporaneidade, como jamais houve em períodos anteriores, o Estado não tem como se afastar da economia. Hoje, ao contrário da miopia muito bem aparelhada ao conluio necessário para a manutenção da ordem, como observou Mészáros (2003), o capitalismo não viveria nem um dia sequer sem a ajuda luxuosa do aparato estatal que o protege cotidianamente. Na essência, a missão neoliberal não é a de se afastar do campo econômico para deixar livre a operação do mercado (a liberdade mercadológica), mas criar instrumentos cada vez mais sofisticados para que os empresários garantam seus lucros.

Não deveria o Estado afastar-se para que o capitalismo seguisse com suas próprias pernas? Essa retórica tem uma intenção claríssima. Porque enquanto pensarmos que o problema está no neoliberalismo globalizado e não no capital que se utiliza dessas suas crias, esqueceremos a essência do problema: “[...] o Estado se comporta de forma a proteger o capital privado.” (SANTOS, 2012, p. 144), ao invés de gerir ele mesmo aquilo que lhe cabe, por exemplo, a educação enquanto serviço público essencial, campo em que o Sistema S tem, ou deveria ter, sua atuação principal/originária.

#### **4 A GESTÃO PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL:**

alguns elementos sobre a vitória do atraso

Quando observamos com rigor o desenvolvimento econômico do Brasil, assim como de muitos vizinhos periféricos, percebemos a manutenção dialética do atraso sociocultural-econômico desses

países. Interessante é entender como esse atraso se mantém ainda hoje. Impulsionado por essa dialética do atraso, ou *dialética da cova*, como preferimos chamar, o desenvolvimento do brasileiro apenas ocorreu quando foi de interesse do acordo entre a subserviência da elite colonizada com as ordens dos colonizadores. Estes são motivados pela manutenção subordinada de seus dóceis mercados e aqueles se interessam principalmente em se manterem nas cercanias do poder pela força opressora da propriedade rural. Portanto, o não desenvolvimento ou desenvolvimento precário brasileiro tem uma teleologia. Usando outras palavras: a miséria de muitos como garantia de riqueza para poucos.

Com essa dialética em tela, não é de se estranhar que apenas em meados dos anos de 1920, impulsionados principalmente pela escassez de importações geradas pela Primeira Guerra Mundial, o mercado interno brasileiro tenha começado a se desenvolver, ou desenvolver-se precariamente, passando a substituir, aos poucos, a grande quantidade de produtos importados por produções nacionais.

As teses de Fernandes (1975; 1973) permitem-nos entender que as grandes mudanças conjunturais da primeira metade do século XX demandavam, da administração pública brasileira, certo remodelamento do aparato estatal para se adequar ao capitalismo que iniciava seus 30 gloriosos anos, para utilizar a expressão de Hobsbawm (1995). A administração pública de então mantinha uma subserviência descabida aos importadores de produtos industrializados do exterior. Os traços clientelistas desses administradores permaneciam os mesmos, com algumas variações em relação ao período colonial. Sua proposta de investimento para o desenvolvimento interno inexistia, ou não eram sistematizados com o rigor científico necessário à evolução social dos países de capitalismo desenvolvido.

O primeiro governo de Getúlio Vargas, a reforma administrativa de 1967 e a reforma do Estado de 1990, compõem o que Costa (2008) denomina de

as três grandes fases da gestão pública brasileira. No primeiro momento, há o que ele chama de passagem do Brasil agrário para industrial, isto é, o começo do desenvolvimento industrial propriamente dito. Aquele governo buscava, entre outras coisas, “[...] promover a racionalização do serviço público.” (COSTA, 2008, p. 844); havia preocupação em separar o público do privado, pretendia-se dissolver as velhas oligarquias, sem deixar de lado a importância da burguesia industrial ascendente para o desenvolvimento do país. O desenrolar dos fatos mostrou um Vargas fazendo concessões complexas para os setores ligados à agricultura. Nesse momento, a gestão está voltada para o desenvolvimento econômico e político; a indústria ascendente ganha destaque no contexto de crescimento dos então chamados países de 3º mundo no pós-guerra e há uma preocupação constante quanto à formalização do Estado.

A reforma administrativa de 1967 aconteceu em meio à ditadura empresarial-civil-militar. De forma autoritária, o Estado instituiu normas de organização e funcionamento da administração pública. O nacionalismo empresarial-civil-militar, marcadamente forte nesse período, “[...] ambicionava expandir a intervenção do Estado na vida econômica e social.” (COSTA, 2008, p. 852). Apesar da tentativa de modernização estatal, a burocratização é característica marcante desse período.

A chamada *Gestão Gerencial* foi como ficou conhecida a reforma dos anos de 1990, que tinha como discurso de frente a eficiência como *carro-chefe* do movimento de privatização que o Estado pôs em marcha nesse período. Como comenta Costa (2008, p. 863), a reforma estatal

[...] deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico social, para se tornar seu promotor e regulador.

Nesse momento, o neoliberalismo ganha força e se instala para formar o Estado regulador,

aquele que procura espaços para a iniciativa privada desenvolver-se em busca da recomposição das perdas dos lucros do capital em crise profunda.

Passados os anos de 1990, quando muitas empresas estatais foram privatizadas e as relações entre o público e o privado ficaram opacas, seja por concessões, privatizações ou contratos de gestão, apenas em 2004 foi instituída uma lei formal que propõe regulamentar as práticas das chamadas PPPs.

Não obstante, como já mencionamos, datam de muito tempo as relações obscuras entre o público e o privado no Brasil. Da monarquia aos dias atuais, as políticas públicas brasileiras apresentam-se maleáveis ao assédio do capital privado, seja para suprir uma necessidade social, ou, na maioria esmagadora dos casos, para incentivar o capital privado a se perpetuar. O que caracteriza o atraso das elites locais, a despeito dessa constante relação de favorecimento ao capital privado, é que, agora, ganha legalidade oficial. Com efeito, a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004 apenas regulamenta aquilo que há muito já se praticava no Brasil: as Parcerias Público-Privadas.

O contexto em que foram criadas as primeiras instituições que compõem o Sistema S diz respeito às contradições da elite atrasada brasileira que aspirava se desenvolver industrialmente; já seu desenvolvimento se desenrola no contexto neoliberal crescente no mundo inteiro e, conseqüentemente, no Brasil.

No bojo da chamada globalização e da Reforma do Estado ganha vulto a ideia de Estado baseado no princípio da subsidiariedade. De acordo com esse princípio, de um lado, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de desempenhar por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; de outro, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de sorte a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos. (GROTTI, 2012, p. 1)<sup>2</sup>.

Muitas foram as mudanças que culminaram com a criação das instituições que compõem o Sistema S, tais acontecimentos marcaram a década de 1930. Dentre eles destacam-se a Guerra Constitucionalista de São Paulo, a fundação da USP, e o golpe de 1937. O contexto político-educacional do Brasil, nesse quadro, apontava para algumas reformas educacionais, como a de Francisco Campos, em 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação (ROMANELLI, 1984). Após o Golpe de 1937 e com o Brasil demandando grande necessidade de se industrializar, a gestão pública buscou parcerias que pudessem impulsionar o desenvolvimento industrial interno, o que, por sua vez, necessitava de investimentos em mão de obra especializada, isto é, técnicos para suprir as necessidades da indústria crescente. É nesse quadro que a criação das Leis Orgânicas origina o Sistema S, em meio a outras grandes reformas educacionais empreendidas no período.

Entre 1942 e 1998, além do SENAI, designado acima, foram criadas as instituições que compõem o referido Sistema. Verificamos que as nove entidades surgiram de decretos-lei e leis estatais brasileiras: SESI, criado pelo Decreto-Lei n.º 9.403, de 25 de junho de 1946, objetivando o estudo, o planejamento e a execução direta ou indireta, de

[...] medidas que contribuam para o bem-estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes. (BRASIL, 1946b, art. 1º).

SESC, criado pelo Decreto-Lei n.º 9.853, de 13 de setembro de 1946 com o objetivo de

[...] planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciantes e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento

moral e cívico da coletividade.  
(BRASIL, 1946c, art. 1º).

SENAC, criado pelo Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 com “[...] o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial.” (BRASIL, 1946a, art. 1º). Nesse sentido, o SENAC também deveria manter escolas que oferecessem “[...] cursos de continuação ou práticos e de especialização para os empregados adultos do comércio, não sujeitos à aprendizagem.” (BRASIL, 1946a, art. 1º, parágrafo único). SEBRAE, inicialmente foi denominado de Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), criado em 1972, por iniciativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Ministério do Planejamento, vinculado ao Governo Federal. Em 1990, através da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, foi transformado em um serviço social autônomo, vinculado à iniciativa privada, denominado SEBRAE. Interessante notar que quando o CEBRAE foi criado pelo Estado e para ele, em 1972, havia um movimento de nacionalização e estatização; em 1990, quando desvinculado do poder público, o movimento de desestatização e privatização já era crescente (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – Ceará, [20-?]). A despeito do movimento de estatização dos anos de 1970, Grotti (2012, p. 11) afirma que a partir dos anos de 1980 iniciou-se um movimento inverso e várias empresas estatais ou áreas absorvidas pelo Estado foram transferidas para o setor privado; “[...] o regime de exploração dos serviços públicos sofreu alterações, admitindo-se a exploração em regime privado [...]”.

Nesse contexto de desestatização, foram criadas mais quatro instituições que compõem esse sistema: SENAR, criado pela Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, com o objetivo de organizar,

[...] administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e

mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais. (BRASIL, 1991, art. 1).

SEST, criado pela Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, pretendendo atuar em estreita colaboração com as instituições do Poder Público

[...] e com a iniciativa privada de, gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos da alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho. (BRASIL, 1993, art. 2º).

SENAT, criado pela Lei nº 8.706/1993, devendo também agir em estreita cooperação entre os órgãos do Poder Público e da iniciativa privada, para gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, o apoio

[...] a programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, notadamente nos campos de preparação, treinamento, aperfeiçoamento e formação profissional. (BRASIL, 1993, art. 2º).

SESCOOP tem a autorização de sua criação pela Medida Provisória nº 1.715, de 3 de setembro de 1998. O Decreto nº 3.017, de 6 de abril de 1999, define seus objetivos da seguinte forma:

[...] organizar, administrar e executar o ensino de formação profissional e a promoção social dos trabalhadores e dos cooperados das cooperativas em todo o território nacional.

[e]

[...] operacionalizar o monitoramento, a supervisão, a auditoria e o controle em cooperativas, conforme sistema desenvolvido e aprovado em Assembleia Geral da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB. (BRASIL, 1999, art. 2º, parágrafos I e II).

É possível perceber, com essa breve explanação sobre os objetivos para as quais foram designadas, que as instituições que compõem o Sistema S foram criadas, com exceção do SEBRAE, no intuito de suprir uma necessidade social, econômica ou educacional do Estado delegada a elas.

Essas entidades receberam regulamentação do Estado não só sobre sua concepção e funcionamento, mas também sobre as contribuições que as sustentariam. Hoje, é possível encontrar nos documentos oficiais dessas entidades referências à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração de orçamentos anuais no Brasil; quanto aos Contratos de Gestão, feitos entre a iniciativa privada e o Estado e ainda relatórios anuais referente aos valores recebidos e gastos, levando em consideração os recursos repassados pelo erário público e, através dele, pela Receita Federal, uma vez que

[...] compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. (BRASIL, 1988, art. 149).

Partindo da CF/88 e de outras leis menores que regem o funcionamento estatal brasileiro, a presente investigação procura demonstrar como o Sistema S, apesar de instituição privada, contrariamente funciona e se desenvolve a partir do erário público: o financiamento é público, porém a gestão e o lucro são privados. No próximo item, procuraremos problematizar melhor essa contradição.

## **5 GESTÃO DO SISTEMA S: financiamento público, lucro privado!**

As instituições do Sistema S já foram criadas com a forma de custeio definida. A lei que as fundou tratou de estabelecer a forma como deveriam se manter. Em diferentes percentuais, foram criadas

contribuições compulsórias para que elas se mantivessem. Essas contribuições deveriam ser feitas pelos trabalhadores de cada categoria: as do SENAI, por exemplo, seriam bancadas pelos trabalhadores ligados à indústria; as do SESC, por seu turno, pelos trabalhadores do comércio e assim por diante; além disso, foram feitas dotações orçamentárias públicas, quando da criação do sistema, para que se estabelecessem as primeiras bases dessas entidades. Podemos perceber, então, que, desde o início, o Estado teve participação indispensável para a criação e manutenção dessas instituições. No entanto, as entidades que compõem esse Sistema se autodenominam instituições privadas e, portanto, não seguem princípios básicos da administração pública como o da transparência em suas contas.

Segundo dados do Tribunal de Contas da União (TCU), expostos pelo Senador Ataídes de Oliveira<sup>3</sup> (2013a), existem algumas dúvidas sobre a quantidade de dinheiro arrecadado. O parlamentar salienta que não há como saber ao certo a quantia exata que essas instituições manipulam. Além do problema de descentralização exagerada, o TCU informa que as arrecadações feitas, a partir das contribuições dos trabalhadores ligados ao SENAI e ao SESI, estão sendo feitas diretamente com os industriários, o que fere gravemente os ditames da Lei Magna, a CF art. 149. Anteriormente, as contribuições eram arrecadadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), mas, a partir de 2007, com a Lei 11.457, de 16 de março de 2007, deveriam ser arrecadadas pela Receita Federal.

Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição (BRASIL, 2007, art. 2º, grifos do original).

Depois de arrecadadas, deveriam ser repassadas às entidades do Sistema, o que não está acontecendo.

De todo modo, alguns dados apresentados pelo TCU indicam haver um acúmulo de capital por parte dessas entidades. Esse capital é, segundo defende o Sistema S, investido nas próprias instituições. Em documentos oficiais do SENAI-CE, por exemplo, é possível encontrar cursos que variam entre R\$100,00 e R\$ 1.500,00; os valores encontrados no SENAC-CE são próximos, mas isso leva a mais uma pergunta: se o valor investido no Sistema é fruto de contribuições dos próprios trabalhadores e de contratos de Gestão entre o Estado e os empresários, por que os cursos são pagos?

Em debate sobre a apropriação do erário público pela iniciativa privada, Frigotto (2011, p. 246-7) afirma que

[...] o Sistema S, em 2010, mobilizou aproximadamente 16 bilhões [de reais] de recursos públicos, somando-se os recolhidos compulsoriamente pelo Estado e a ele repassados, e a venda de serviços ao setor público.

O TCU afirma que a arrecadação de 2011 foi de 14,2 bilhões de reais. O Senador Ataíde Oliveira (2013a), entretanto, nos apresenta dados de 2012, apontando uma arrecadação equivalente a 15 bilhões de reais, valor que, de acordo com o parlamentar, apenas diz respeito às arrecadações compulsórias, sem a somatória dos serviços que o Governo paga a esse sistema. Os valores apresentados pelos documentos oficiais, segundo argumenta Frigotto (2011), mostram que as arrecadações realizadas pelo Sistema S excedem valores pagos, por exemplo, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) ou ao programa Bolsa-Família.

O montante de dinheiro é relente, além do fato de que não é possível, para o TCU, conseguir dados corretos, o que fere a transparência do dinheiro público. Esses indicadores mostram que há um acúmulo de superávit, ano a ano, o que provoca

desacordo com a finalidade primária do Sistema que deveria ser uma pessoa jurídica de direito privado, sem nenhuma finalidade lucrativa.

O Acórdão<sup>4</sup> 2527/2012 apresenta, a respeito do Sistema S, muitos números que assustam o leitor, não porque esse montante seja demais para se investir especificamente em educação, qualquer outro serviço público, ou mesmo para alavancar a economia de um país periférico, mas porque todos os valores arrecadados pelo Estado e repassados a essas entidades são considerados por muitos, principalmente os empresários e seus defensores, dinheiro pertencente à administração privada. Esse dinheiro é arrecadado por meio de tributo, taxa a ser cobrada exclusivamente pelo Estado, por meio de Contrato de Gestão, ou por meio de pagamento pelos cursos oferecidos. A maior fonte de arrecadação é o tributo: dinheiro retirado do salário bruto dos trabalhadores. Nesse caso, os cursos custeados por essa contribuição deveriam ser oferecidos de forma gratuita aos trabalhadores.

Segundo as reflexões de Paduan (2008),

Não há como negar que, ao longo de quase sete décadas, as entidades do Sistema S sofreram um desvirtuamento. Metade dos cursos do SENAI atualmente é paga pelas empresas ou pelo estudante – isto é, paga-se além da contribuição compulsória.

Essa autora, a partir de uma investigação feita nos sites do SENAC, concluiu não ser

[...] possível encontrar nenhum curso gratuito. A justificativa, segundo a direção nacional da entidade, é que a cobrança ajuda a subsidiar a formação de um número maior de profissionais. (PADUAN, 2008).

Como forma de aprofundar a questão, a pesquisadora expõe a opinião do presidente da Associação de Educação Tecnológica, Fernando Leme. Para esse representante dos donos das escolas que vendem cursos profissionalizantes, as entidades do Sistema S

[...] vivem no melhor dos mundos, pois recebem dinheiro faça chuva ou faça sol e, portanto, não têm de se esforçar em operar da maneira mais competitiva possível. (PADUAN, 2008).

As conclusões de Leme, como legítimo defensor dos empresários que exploram a venda de serviços educativos, tem o mérito de ser sincera: “[...] certamente é possível fazer mais com o mesmo.” (PADUAN, 2008).

Nesse ponto, há uma intrigante celeuma. De um lado, encontramos o Sistema S que detém generosos recursos estatais; de outro, um grupo de empresários que, mesmo contra a ideia neoliberal de liberdade do mercado, quer que o Estado se intrometa nas desavenças entre os empresários que disputam a ‘tão saudável’ venda de serviços educacionais, seja pela via das PPPs, ou simplesmente pela esfera diretamente privada. O comentário supracitado de Fernando Leme, mesmo sem ele intentar defender, como é natural, o espaço público, mostra que não há consenso entre as ideias que os empresários têm a respeito das prodigiosas arrecadações concedidas parcimoniosamente pelo Estado ao Sistema S. Há divergências não só entre o Estado e esse Sistema, mas também entre os próprios empresários, isto é, os industriários defensores do seu Sistema, contra comerciantes ávidos por vender ‘livremente’ educação aos trabalhadores: *capital versus capital*.

Segundo pesquisa exposta por Paduan (2008), 53% dos empresários entrevistados não acham que os recursos do Sistema S são bem empregados. Em outra pergunta, a autora mostra que 71% dos empresários entrevistados são contra a contribuição compulsória. A pesquisadora ainda comunica que 80% dos respondentes prefeririam usar o dinheiro para oferecer treinamento próprio aos funcionários (PADUAN, 2008). Portanto, existem vários empresários insatisfeitos com a administração do Sistema S.

Diante de tamanha controvérsia, alguns projetos foram apresentados para diminuir a insatisfação dos contribuintes diretos e indiretos.

Fernando Haddad, quando foi Ministro da Educação, começou a tomar partido para conseguir mais cursos gratuitos oferecidos pelo Sistema S, sem contar com a pacífica compreensão dos gestores desse Sistema. Atualmente já acontece um acordo que garante determinado aumento do número de vagas gratuitas<sup>5</sup>. Apesar de parecer um acordo razoável diante de todo o dinheiro repassado a esse Sistema, o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Armando Monteiro Neto, afirma que “[...] esse projeto é estatizante, burocratizante e intervencionista.” (PADUAN, 2008). Percebemos a existência de uma tensão entre representantes de duas entidades: de um lado, Fernando Leme, presidente da Associação Nacional de Educação Tecnológica, representando os empresários ligados à chamada educação profissional e tecnológica, e, do outro, Armando Monteiro Neto, presidente da CNI que defende os industriários *donos* do Sistema S.

O Senador Ataídes Oliveira (2013b), contudo, encabeça o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 72 de 2013, que solicitou ao TCU um relatório sobre os valores captados pelo Sistema S, bem como seus gastos. O resultado obtido com esse relatório apontou inúmeras divergências: o balanço apresentado pelas instituições e pela Receita Federal não converge. No final, tal balanço apenas reforçou as convicções do Senador de que não há transparência quanto ao montante que o Estado repassa ao sistema.

Como forma de melhor compreender a problemática, vale o esforço para a leitura de um trecho da PLS n° 72/2013:

Art. 1º Esta Lei estabelece as normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União, que recebam recursos públicos originários do produto da arrecadação de contribuições sociais e adicionais.

Art. 2º Na aplicação dos recursos públicos referidos no art. 1º, os serviços sociais autônomos observarão, dentre outros, os princípios da legalidade, legitimidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público ou

social, economicidade e eficiência.

*Parágrafo único.* Os recursos públicos previstos no art. 1º, inclusive os decorrentes de superávit, só poderão ser utilizados por serviço social autônomo para a realização das atividades previstas na lei que autorizou a respectiva criação.

Art. 3º Os serviços sociais autônomos se vincularão, mediante cooperação, ao Ministério cuja área de competência guarde compatibilidade com os seus objetivos institucionais, a quem incumbirá supervisionar a gestão e administração dos recursos públicos. (BRASIL, 2013).

Nesse caso, os dados apresentados pelo TCU são suficientes para a seguinte conclusão: o Sistema S é contemplado duas vezes pelo mesmo serviço; embolsa do Estado, quando o dinheiro passa por ele, e auferir dos empresários ou trabalhadores autônomos, quando estes contratam seus serviços e pagam os cursos, ou serviços oferecidos.

O PLS nº 72/2013 solicita não só transparência quanto aos valores recebidos e gastos pelo Sistema S; exige também que os valores repassados pelo Estado sejam investidos em cursos exclusivamente gratuitos. A justificativa do projeto se fundamenta no fato de que as leis que criaram as entidades do Sistema S possuem

[...] diversas controvérsias: (i) acerca da natureza jurídica e forma de arrecadação da contribuição social fonte dos recursos financeiros que sustentam essas entidades; (ii) em relação ao dever de transparência; (iii) a respeito do verdadeiro regime jurídico aplicável; (iv) sobre o controle e a fiscalização da utilização dos repasses; e (v) assim como a imputabilidade de sanções previstas no Código Tributário e Civil. (BRASIL, 2013, p. 10).

Para esta pesquisa não deve existir ilusão quanto ao fato de que, agora, as autoridades estão mais interessadas nesse assunto. Na essência, o que existe é mais uma das muitas contradições inerentes à crise crônica do sistema capitalista em

sua versão periférica atrasada. Isto é, uma disputa acirrada do capital contra ele mesmo: empresários lutando contra empresários pelo poder de melhor controlar o dinheiro público. Ao mesmo tempo, é preciso analisar o fato de que o Brasil possui leis que regem os serviços sociais autônomos, e pensar no por que de essas leis não serem suficientes para manter a transparência exigida sobre as entidades que contratam com o Estado ou que recebem valores dele, como é o caso do Sistema S.

## 6 CONCLUSÃO

Segundo dados do TCU, os valores que *sustentam* o Sistema S são, em sua maioria, repassados pelo Estado e, apesar de se autodenominarem instituições sem fins-lucrativos, é possível verificar que os valores de superávit são investidos em transações financeiras no mercado de investimentos especulativos. Porém, indagamos: para quem vão os lucros desses investimentos? Essa e outras perguntas continuam sem resposta, uma vez que as discussões a respeito do assunto estão apenas no início e ainda não se chegou a questionar a crise crônica do capitalismo contemporâneo que expõe sua necessidade de recomposição de perdas através do neoliberalismo globalizado.

Destarte, o que estende a polêmica é o fato de que, apesar de ter sido fundado pelo Estado e ser sustentado por ele, o Sistema S foi criado como pessoa jurídica de direito privado e se resvala nos princípios neoliberalistas para lutar por sua posição de autonomia. Nesse caso específico, pois o problema da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2002) não se pode abarcar nos marcos de uma comunicação como esta, o Estado aparece como mediador dessa tensão, dentro da conjuntura neoliberal globalizante. Mas que tipo de neoliberalismo é esse em que o Estado toma partido e sustenta uma instituição privada em detrimento de outras?

A partir de um estudo teórico-bibliográfico, foi possível levantar a discussão a respeito desse assunto, que é bastante controverso: o público e o privado se confundem e fica difícil distingui-los,

pois o que os separa, sobretudo em meio à crise do capitalismo contemporâneo em um país periférico, parece ser uma linha muito tênue.

As PPPs são realidade no Brasil há muito tempo. Nesse caso, como lembra Oliveira (2003), quando a questão é o atraso para a maioria, as elites locais são a vanguarda, mas quando, ao contrário, a questão é o avanço para os trabalhadores, nossa elite representa a mais arcaica e anacrônica vanguarda do atraso. Portanto, para deleite dessa estranha elite, já temos uma PPP há quase setenta anos, mesmo que não tenha sido batizada com este nome, no início. As divergências sobre as nomenclaturas não mudam o fato de que a iniciativa privada e a pública mantêm, há muito, relações bem próximas, com propósito de proteção àquela. O Sistema S, com efeito, uma das mais antigas PPPs do Brasil, transformou-se num importante conglomerado de instituições que detêm, em suas entidades, valores superiores a muitos projetos governamentais, como o FUNDEB e o Bolsa Família.

Diante desse contexto, é inaceitável o fato de que uma grande parte do dinheiro gerido pelo Sistema S, valor que corresponde, em sua maioria, às importâncias repassadas pelos próprios trabalhadores, seja gerido indiscriminadamente pelos empresários e, ainda por cima, nomeados como dinheiro privado.

Tivemos a oportunidade de discutir alguns aspectos das políticas públicas brasileiras e levantar questionamentos que precisam de espaço de debate no cenário político-ideológico atual. É necessário compreender, contudo, que o Sistema S é apenas uma das muitas parcerias que o Estado possui e que é imprescindível pensar na questão tendo a totalidade social como pano de fundo.

A breve investigação que ora realizamos não permite ir muito além da discussão sobre o público e o privado, mas é possível dizer que, apesar dos acordos e leis que estão em disputa a respeito do Sistema S, o dilema pelo qual passa o Brasil vai além dessas entidades, e, caso não seja analisado no todo, será encarado apenas como mais uma crise cíclica do atrasado capitalismo local a ser superada.

Por fim, entendemos que enquanto não se discutir a superação do capitalismo como forma organizacional da vida humana, os exemplos como o caso do Sistema S, poderão apenas, e quando muito, serem aperfeiçoados quanto a sua transparência para garantir a continuidade do acúmulo do capital.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, José Eduardo de. Parcerias Público-Privadas: breves comentários. **REDAE: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, p. 1-13, maio/jun.jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto-Lei n. 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 9.403, de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 9.853, de 13 de setembro de 1946. Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1946c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n. 3.017, de 6 de abril de 1999. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n. 8.315, de 23 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n. 8.706, de 14 de setembro de 1993. Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n.º 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis n.ºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis n.ºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Biografia**: Senador Ataídes de Oliveira. Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/ataidesoliveira/biografia.asp>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei, n.º 72 de 2013**. Dispõe sobre normas gerais aplicáveis aos serviços sociais autônomos instituídos pela União e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=123646&tp=1>>. Acesso em: 23 março 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: um ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010.

\_\_\_\_\_. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Universidade pública, trabalho e projeto de desenvolvimento no Brasil sob o pêndulo da regressão social. In: MOLL, Jaqueline; PALMIRA, Sevegnani. **Universidade e mundo do trabalho**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. (Coleção: educação superior em debate, v. 3).

GOMES, Eduardo. **O Sistema S e os Desafios do Brasil em Reformas**: o caso SENAI nos Anos 90. [S. l.: s. n.], 2005. Mimeo.

\_\_\_\_\_, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. São Paulo: Ed. Planeta do Brasil, 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Parcerias na administração pública. **RDTs - Revista de Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<[www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/parcerias-na-adm-publica.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/parcerias-na-adm-publica.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2013.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI**: Socialismo ou barbárie. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

NUNES, Edson et al. **Dilemas da Política Regulatória para Educação Superior no Brasil**: o caso do Sistema S. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2009. (Documento de Trabalho, n. 79).

OLIVEIRA, Ataídes. **Caixa-Preta do Sistema S**. Brasília, DF: SEEP; Senado Federal, 2013a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/senador/ataidesoliveira/livro/Eletr%C3%B4nicoreduzido.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Transparência no Sistema “S”**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013b. Entrevista ao Programa Argumento. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/tv/programaListaPadrao.asp?ind\\_click=3&txt\\_titulo\\_menu=Argumento&IND\\_ACESSO=S&IND\\_PROGRAMA=S&COD\\_PROGRAMA=8&COD\\_VIDEO=223626&ORDEM=0&QUERY=&pagina=1](http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/tv/programaListaPadrao.asp?ind_click=3&txt_titulo_menu=Argumento&IND_ACESSO=S&IND_PROGRAMA=S&COD_PROGRAMA=8&COD_VIDEO=223626&ORDEM=0&QUERY=&pagina=1)>. Acesso em: 23 mar. 2013.

\_\_\_\_\_, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PADUAN, Roberta. 11 bilhões de reais em jogo. **Revista Exame**, São Paulo, 2008. Não paginado. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0919/noticias/11-bilhoes-de-reais-em-jogo-m0160372>>. Acesso em: 25 março 2013.

ROMANELLI, Otaiza de O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: RJ, Vozes, 1984.

SANTOS, Derivaldo. **Graduação tecnológica no Brasil: crítica à expansão superior não universitário**. Curitiba: CRV, 2012.

\_\_\_\_\_; COSTA, Frederico. A crise estrutural do capital: o verdadeiro mal-estar da contemporaneidade. In: SANTOS, Derivaldo; COSTA, Frederico; JIMENES, Suzana (Org.). **Ontologia, estética e crise estrutural do capital**. Campinas Grande, SP: EDUECE; Fortaleza: EdUECE, 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – Ceará. **Histórico**. Fortaleza, [20--?]. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/ceara/sebrae-ce/quem-somos/historia>>. Acesso em: 13 mar 2013.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. Portal da Indústria. **História**. [S. l.: s. n.], 2013. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2012/03/1,1776/historia.html>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

## NOTAS

<sup>1</sup> Frigotto tem o mérito de insistir no modo como o fundo público brasileiro é apropriado pelo privado. Em alguns de suas pesquisas, como por exemplo, Frigotto (2011; 2010; 2006), vem criticando como a relação Estado-Sistema S define a gestão financeira desta entidade.

<sup>2</sup> Quando essa autora se refere ao Estado enquanto fomentador da iniciativa privada, ela o faz discutindo o Governo brasileiro dos anos de 1980 e 1990 e o processo de privatização e desestatização, característicos desse período. Porém, como vimos, é possível relacionar esse empreendimento de apoio da iniciativa privada ao poder público, em meados dos anos de 1940, momento em que o Sistema S aparece no contexto político, econômico, social e ideológico do Brasil. Foi preciso, por isso, apresentar um breve relato da situação da gestão brasileira entre os anos de 1930 e os dias atuais, uma vez que o surgimento das instituições que compõem esse sistema não deve ser analisado sem a devida contextualização e historicidade.

<sup>3</sup> O senador Ataídes Oliveira, segundo site do Senado Federal, no último pleito eleitoral, lançou o seu nome ao lado do senador João Ribeiro, sendo eleito como primeiro suplente de senador da República. Antes de trabalhar no legislativo brasileiro foi responsável pela fundação da empresa Consócio Araguaia, que chegou a estar na lista das oito maiores empresas brasileiras nos anos de 1990. Em 1993, fundou a Construtora Araguaia, empresa de destaque no cenário empresarial brasileiro. Para além dos interesses eleitorais de Oliveira, seus dados, proveniente do TCU, são utilizados aqui com o intuito de melhor problematizar a questão (BRASIL, [20--?]).

<sup>4</sup> Acórdão é um tipo de decisão de órgão colegiado de um tribunal. Nesse caso, o referido Acórdão foi um relatório solicitado pelo senador Ataídes Oliveira sobre as contas do Sistema S. Foram solicitados documentos às entidades que o compõem. Posteriormente, foram solicitados dados da Receita Federal, relacionados às instituições do Sistema S, a partir daí, foi redigido um relatório contendo a apresentação de todos os dados coletados, tanto os convergentes quanto os divergentes.

<sup>5</sup> Lamentamos o fato da impossibilidade de tratarmos aqui a importante polêmica sobre o percentual de gratuidade que o Sistema S terá que oferecer.

## Derivaldo Santos

Pedagogo

Doutor em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Bolsista de Estágio Pós-Doutoral da CAPES na Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE)

E-mail: derivaldo.santos@uece.br

**Geisiane Cristina Pereira da Silva**

Licenciada em História

Especialista em Acessória Executiva e Gestão Pública e Privada da Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: geysinaja@hotmail.com

**Universidade Estadual do Ceará - UECE**

Avenida Dr. Silas Muguba, 1700 - Campus do Itaperi, Fortaleza - CE

CEP: 60740-000

**Universidade Federal do Ceará – UFC**

Avenida da Universidade, 2853 - Benfica, Fortaleza - CE

CEP: 60020-181