

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO: O CASO DA BAHIA

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA BRASIL PROFESIONALIZADO: EL CASO DE BAHÍA

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE 'BRASIL PROFISSIONALIZADO' PROGRAM: BAHIA'S CASE

Michele PAZOLINI¹
Gilda Cardoso de ARAUJO²

RESUMO: Objetiva analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado e problematizar o papel das relações intergovernamentais para sua concretização a partir do estudo de caso no Estado da Bahia (2007-2020). Por meio de análise documental, buscou-se compreender de que modo a cooperação entre os entes federados, influenciou na implementação do referido programa. Para tanto, utilizou-se as contribuições teóricas de Leonardo Secchi sobre o ciclo de políticas, Gabriela Lotta sobre a implementação de políticas, Sônia Draibe sobre os subprocessos de implementação e Marta Arretche acerca da influência das relações intergovernamentais na implementação de programas. Os resultados evidenciam os entraves entre formuladores e implementadores do programa, e a importância da função de assistência técnica da União. Considera-se que o processo de implementação do PBP no Estado da Bahia teve obstáculos tanto no nível federal quanto no nível estadual, com traços marcantes de ausência de mecanismos de cooperação entre os entes federados.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Implementação de políticas públicas. Relações intergovernamentais. Programa Brasil Profissionalizado.

RESUMEN: *El artículo tiene como objetivo analizar la implementación del Programa Brasil Profesionalizado y problematizar el papel de las relaciones intergubernamentales para su implementación a partir del estudio de caso en el estado de Bahía (2007-2020). Con base en el análisis de documentos, buscamos comprender cómo la cooperación entre las entidades federativas, observada en la documentación de los instrumentos de acuerdo, influyó en la implementación de ese programa. Para ello, se utilizaron los aportes teóricos de Leonardo Secchi sobre el ciclo de políticas, Gabriela Lotta sobre la implementación de políticas, Sônia Draibe sobre los subprocessos de implementación y Marta Arretche sobre la influencia de las relaciones intergubernamentales en la implementación de programas. Los resultados muestran*

¹ Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória – ES – Brasil. Doutoranda em Educação. Bolsista CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7657-5420>. E-mail: michelepazolini@hotmail.com

² Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória – ES – Brasil. Professora Associada. Doutorado em Educação (USP). Estágio de pós-doutorado na Generalitat da Catalunya (Barcelona-Espanha). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>. E-mail: gilda.araujo@ufes.br

los obstáculos entre los formuladores y los ejecutores del programa, que prácticamente hicieron inviable la propuesta inicial del gobierno de Bahia y la importancia de la función de asistencia técnica de la Unión. Se considera que el proceso de implementación del PBP en el Estado de Bahía tuvo obstáculos tanto a nivel federal como estatal, con marcados rasgos de ausencia de mecanismos de cooperación entre las entidades federativas en la resolución de los asuntos pendientes identificados durante la ejecución.

PALABRAS CLAVE: *Federalismo. Implementación de políticas públicas. Relaciones Intergubernamentales. Programa Brasil Profesionalizado.*

ABSTRACT: *This paper has per object analyze the implementation of the Brasil Profissionalizado (Professionalized Brazil, in loose translation) program and problematize the role of intergovernmental relations formed for its concretion, from a case study on the state of Bahia (2007-2020). Starting from a documental analysis, it is sought to comprehend how the cooperation between the federate entities, observed in the pact instruments documentation, influenced on the implementation of the said program. For such, the theoretical contributions from Leonardo Secchi, about the cycle of politics; Gabriela Lotta, about the implementation of politics; Sônia Draibe, about the subprocesses of implementation, and Marta Arretche, about the influence of intergovernmental relations on program implementations, were used. The results show the obstacles between formulators and implementers of the program, which practically made the initial proposal of the government of Bahia and the importance of the technical assistance function of the Union unfeasible. It is considered that the PBP implementation process in the State of Bahia had obstacles both at the federal and state levels, with marked traits of absence of cooperation mechanisms between the federated entities in the resolution of pending issues identified during the execution.*

KEYWORDS: *Federalism. Public policies implementation. Intergovernmental relations. Programa Brasil Profissionalizado.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) definiu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (DF), conforme rege o Art. 1º e, optou pelo modelo de federalismo cooperativo. Esse modelo implica o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados em que esses possuem autonomia e, ao mesmo tempo, devem atuar de modo cooperativo por meio das relações intergovernamentais, visando assegurar o exercício dos direitos descritos nesta Carta.

As determinações constitucionais (BRASIL, 1988) estimularam a criação de diversas políticas e programas sociais com o intuito de garantir os direitos universais dos cidadãos. Essas políticas e programas foram moldados por meio da coordenação federativa do Governo Federal,

utilizando diversos mecanismos para a implementação das diretrizes formuladas. Para Segatto (2012), alguns desses mecanismos de coordenação são a redistribuição de recursos, a regulamentação nacional e o estabelecimento de padrões nacionais, que objetivam assegurar a equidade em todo o território nacional por meio das políticas públicas e dos programas.

Políticas públicas e programas, embora interdependentes, são diferentes. São interdependentes, na medida em que ambos expressam as diretrizes a serem adotadas. As políticas podem ser entendidas como uma proposta institucionalizada de solução de um problema central e são implementadas por meio de programas (LASSANCE, 2021). Os programas são os modos pelos quais as diretrizes devem ser operacionalizadas, ou seja, são estratégias para solucionar o problema, daí a sua estreita relação com a análise de implementação das políticas (BERNARDES; GUARESCHI, 2007; LASSANCE, 2021).

As políticas públicas e os programas no Brasil são criados nos moldes do federalismo cooperativo, o que implica na distribuição de responsabilidades e no diálogo constante entre os entes. Não obstante, os conflitos, dilemas e desafios são inerentes ao federalismo, pois estão articulados às relações intergovernamentais estruturadas em cada federação (ANDERSON, 2009).

Dessa forma, a análise das políticas públicas e dos programas deve considerar a dinâmica federativa. Nesse artigo, partimos da perspectiva de que a implementação não é um processo determinado pelo desenho de uma política, mas depende das relações intergovernamentais instituídas pelos burocratas envolvidos nesse processo, que estimulam o compromisso dos entes federados na concretização das políticas públicas e dos programas.

Nesses termos, a proposta desse artigo, é "analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado (PBP) e problematizar o papel das relações intergovernamentais para sua concretização, a partir do estudo de caso no Estado da Bahia no período entre 2007 e 2020".

O PBP é um programa federal criado pelo Ministério da Educação (MEC), por meio do Decreto nº 6.302/2007 (BRASIL, 2007a), com o objetivo de estimular a oferta estadual de ensino médio integrado à educação profissional. Esse programa teve uma significativa adesão dos estados brasileiros, pois das 27 unidades da federação, somente Amazonas e Rondônia não foram contempladas com as ações dessa política³. Entre os anos de 2007 e 2017 o PBP somou um valor total pactuado de R\$2,1 bilhões, contemplando cerca de 736 instituições de ensino com reforma, ampliação e construção em todo o território nacional.

³ Os dados apresentados no artigo sobre o PBP no Brasil e na Bahia correspondem à sistematização (realizada pelas autoras) de informações concedidas pelo MEC, solicitadas no *site* eletrônico da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, por meio da Manifestação nº 23480.013744/2020-96.

No entanto, a sua implementação apresentou problemas em diferentes localidades. O Tribunal de Contas da União (2015) identificou obras atrasadas, paralisadas ou canceladas, projetos inadequados, material sem utilização e ausência de prestação de contas dos estados com recursos recebidos do governo federal para o PBP. Essa situação também foi constatada em estudos de caso nos estados do Espírito Santo (PAZOLINI, 2018), em Alagoas (SILVA, 2014) e no Rio Grande do Norte (SILVA, 2016).

Esse artigo analisa o caso da Bahia, com ênfase nas variáveis das relações intergovernamentais entre o Governo Federal e o governo estadual. Os dados apresentados foram organizados e sistematizados a partir de documentos concedidos pelo MEC, solicitados no *site* eletrônico da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (e-SIC), por meio da Manifestação nº 23480.013744/2020-96 (BRASIL, 2020), em que foram disponibilizados, entre outros, o Processo nº 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b) digitalizado, que trata do processo de implementação do PBP no Estado da Bahia para reforma e ampliação de unidades escolares da rede estadual.

Por meio de análise documental de uma fonte primária, ou seja, de um material que ainda não recebeu tratamento analítico e com o intuito de interpretar, sintetizar as informações e fazer inferências (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), analisou-se o referido processo enfatizando as variáveis das relações intergovernamentais entre o Governo Federal e o governo estadual da Bahia na implementação do PBP.

Para tanto, utilizou-se as contribuições teóricas de Secchi (2010) sobre o ciclo de políticas, Lotta (2019) sobre a implementação de políticas, Draibe (2001) sobre os subprocessos de implementação e Arretche (2001) sobre a influência das relações intergovernamentais na implementação de programas.

O texto está dividido em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção discute o ciclo de políticas, destacando a fase da implementação de políticas públicas; a segunda, a implementação de programas federais; a terceira, a relação entre o PBP e as relações intergovernamentais quanto aos aspectos relativos aos propósitos do Governo Federal e adesão dos estados e; a quarta seção, analisa a implementação do PBP no Estado da Bahia, destacando as dificuldades dos formuladores e implementadores no plano federal e no plano estadual, bem como a importância da assistência técnica da União.

Implementação de políticas públicas

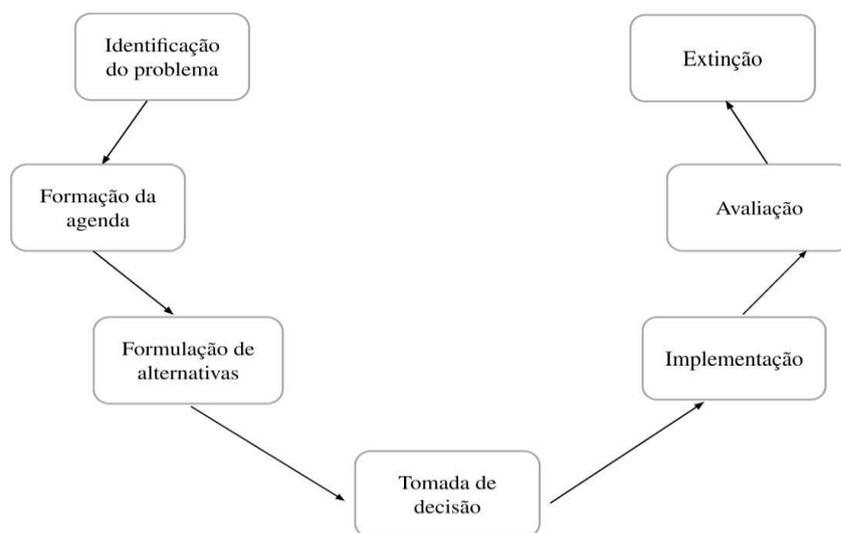
As políticas públicas são elaboradas para suprir determinados problemas que tenham relevância para a coletividade. São formuladas pelo poder estatal e contam com a ação de burocratas e dos instrumentos da ação estatal para a sua implementação (LOTTA, 2019).

A bibliografia indica diversas possibilidades de análise de políticas, como o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1997), o modelo de *policy analysis* de Klaus (2000) e o modelo de coalizão de defesa de Paul Sabatier (1988). Apesar dos vários modelos, podemos considerar comuns a todos as fases de formulação, implementação e avaliação de uma política.

Os estudos sobre a implementação de políticas têm como ponto de partida a ideia de que as políticas podem ser analisadas como um ciclo composto de diferentes fases (LOTTA, 2019). Assim, esses estudos recorrem à classificação instituída pelo ciclo de políticas e permitem analisar suas dimensões de modo isolado e/ou articulado. Nessa pesquisa, abordamos o ciclo de políticas proposto por Secchi (2010).

De acordo com a sistematização realizada pelo autor, o ciclo de políticas pode ser sintetizado em sete fases principais: a) identificação do problema, b) formação de agenda, c) formulação de alternativas, d) tomada de decisão, e) implementação, f) avaliação e, g) extinção.

Figura 1 – Ciclo de Políticas



Fonte: Secchi (2010, p. 33). Imagem adaptada pelas autoras

O ciclo de políticas públicas refere-se à vida de uma política, que é composta por fases sequenciais e interdependentes, mas nem sempre refletem a real dinâmica de uma política, pois as fases podem misturar-se e alterar a sequência da figura 1 (SECCHI, 2010). Apesar disso, o ciclo de políticas permite que a complexidade de uma política seja simplificada, contribuindo para sua análise.

A implementação da política pública é a fase posterior à tomada de decisão e anterior aos esforços de avaliação. É nessa fase que são operacionalizados os marcos concretos da política pública (SECCHI, 2010). De modo geral, os estudos sobre a implementação de políticas buscam definir variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso de sua execução (LIMA; D'ANCENZI, 2013).

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas avançaram a partir da década de 1970 nos Estados Unidos e na Europa, apontando a necessidade de sistematização e de aprofundamento dessa fase do ciclo de políticas. Tais estudos passaram a evidenciar que, por diversos motivos, “a atuação das burocracias públicas não é neutra” e que a implementação envolve “[...] escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos, quais sejam, as burocracias públicas” (FARIA, 2012, p. 08-09).

Entre os trabalhos publicados, a obra de Pressman; Wildavsky (1973), é considerada um dos marcos para o avanço no campo de estudos sobre a implementação, tendo em vista que a definem como um processo interativo entre os objetivos propostos e as ações para atingi-los. Os autores destacaram o caráter problemático do processo de implementação de políticas públicas, buscando elucidar o porquê e como acontecem as falhas de implementação, que, muitas vezes, resultam em seu fracasso.

Ao longo das décadas, os avanços nos estudos sobre a implementação de políticas públicas indicaram diversos modelos de análise (*Top-Down; Bottom-Up*, modelos alternativos e modelos múltiplos) (LOTTA, 2019). Essa pesquisa situa-se nos marcos dos modelos múltiplos que incluem diferentes enfoques de análise como: governança, instrumentos de ação pública, relação entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, sistemas de coordenação, capacidades estatais e processos multinível (LOTTA, 2019).

Implementação de programas federais

A implementação é o momento que os planos formulados se tornarão realidade e depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal (LOTTA, 2019). Essa fase busca compreender as diferenças entre aquilo que foi formulado, o que foi executado e o papel desempenhado por diferentes agentes nesse processo de transformação das políticas públicas.

No entanto, são muitos os exemplos de programas que não são implementados ou são implementados de forma parcial e de políticas que acabam desvirtuadas (SECCHI, 2010). O estudo sobre essa fase das políticas públicas se faz necessário por buscar visualizar os obstáculos e falhas que costumam acontecer no processo de implementação, considerando os diferentes atores e níveis governamentais, tornando esse processo ainda mais complexo. Arretche (2001, p. 47) salienta que a criação de um programa expressa o “resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes”. A existência de um programa advém de uma série de articulações que não ocorrem de modo isolado, mas é resultado de acordos entre diferentes formuladores.

A autora alerta que a formulação de um programa envolve diferentes interesses que interferem também em sua execução, podendo comprometer o alcance de seus objetivos. Quanto à implementação, esta pode ser compreendida como “um jogo em que a autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias” (ARRETCHÉ, 2001, p. 47). Assim, para obter a adesão e “obediência” aos objetivos do programa, o poder central pode desenvolver uma gama de estratégias de incentivos aos governos subnacionais.

Ao tratar dos subprocessos da implementação, Draibe (2001), indica que toda política ou programa apoia-se em uma estrutura organizacional e estão submetidos a um sistema gerencial e decisório.

Desse modo, deve-se considerar a estrutura hierárquica, o grau de centralização ou descentralização, a autonomia ou dependência entre as partes, as características de gestão do tempo e a capacidade de implementar decisões. Draibe (2001) destaca que é importante compreender a natureza e os atributos das autoridades que conduzem o processo para uma melhor compreensão do processo de implementação.

Tendo em vista esses apontamentos e considerando que o federalismo cooperativo pressupõe um compartilhamento de responsabilidades e uma ordem política democrática, com efetiva participação das unidades federativas, passamos a analisar o PBP.

Relações Intergovernamentais no Programa Brasil Profissionalizado

O Programa Brasil Profissionalizado (PBP) foi criado no rol de programas federais, lançados a partir de 2007, e foi instituído pelo Decreto nº 6.302/2007 (BRASIL, 2007a). Conforme esse decreto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios interessados em apresentarem propostas para aderirem ao programa, precisam formalizar a assinatura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMTPE)⁴ e montar o seu plano de trabalho de acordo com o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PBP foi elaborado pelo MEC e, segundo o Decreto nº 6.302/2007 (BRASIL, 2007a), tem como objetivo estimular a oferta de ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais visando à articulação entre formação geral e educação profissional considerando os arranjos produtivos e as vocações locais e regionais, segundo assegura o Art. 1º. Para tanto, o programa prevê a construção, reforma, ampliação e modernização de escolas técnicas estaduais, laboratórios, formação e qualificação dos profissionais atuantes e o fornecimento de recursos pedagógicos.

Criado e coordenado pela União, o PBP destina recursos financeiros (99%) e assistência técnica aos Estados, mas depende da atuação direta dos governos subnacionais para o seu funcionamento, já que devem arcar com uma contrapartida de recursos (1%), bem como gerir, fiscalizar e garantir a execução dos objetos pactuados. De acordo com o portal eletrônico do MEC⁵, os Estados interessados em aderir ao PBP devem elaborar planos de ação, conforme o PAR, levando em consideração as orientações do projeto formulado pela coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Para a implementação do programa, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), posiciona-se como instituição gestora, enquanto o FNDE, uma autarquia do MEC, assume o papel de concedente, representando a União. Os estados, como convenentes, são representados pelas Secretarias Estaduais de Educação Tecnológica.

Desse modo, a implementação desse programa está condicionada à plena articulação dos entes e ao cumprimento das incumbências delegadas a cada um por meio da celebração de Convênios e Termos de Compromisso entre os estados, DF e municípios e o FNDE, como representante do governo central.

O PBP teve expressiva adesão nacional. Entre os anos de 2007 e 2017 foram firmadas 135 pactuações em todo o país, das quais 107 foram por meio de Convênio e 28 por Termo de

⁴ Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b).

⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Compromisso, contemplando cerca de 736 instituições de ensino com pactuações que abarcavam reforma, ampliação e construção de escolas⁶.

Essas celebrações somaram um valor total pactuado de R\$2,1 bilhões, o que demonstra o considerável investimento de recursos para a implementação desse programa com o intuito de ampliar a oferta do ensino médio integrado no Brasil.

Analisando o investimento por região, a Região Nordeste se destacou, já que, do montante de R\$2,1 bilhões pactuados, R\$1 bilhão foi nessa região, o que correspondeu a 51,1%, ou seja, mais da metade do total de recursos pactuados em todo o país. Além disso, essa região apresentou uma supremacia também em relação à quantidade de celebrações, tanto por Convênio como por Termo de Compromisso, que correspondeu a 43,7% do total nacional.

A partir desses indicadores, esse artigo buscou analisar a implementação do PBP no Estado da Bahia, considerando que é o maior estado da região, com uma área de 1.558.000 km², representando 18% do território brasileiro. Além disso, a Bahia possui 15 milhões de habitantes, o que a situa como 4º maior Estado em termos de população, atrás de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo que a densidade demográfica é extremamente desigual, tendo Salvador e Feira de Santana como os municípios mais populosos dentre os 417 existentes (G1 BA, 2021).

Ademais, consideramos relevante a situação educacional do Estado, particularmente do ensino médio, conforme estudo do Fórum Estadual de Educação da Bahia, divulgado em 2020, com dados dos anos anteriores ao da suspensão das aulas em decorrência da Pandemia da Covid-19. Segundo esse estudo, grande parte da população de 15 a 17 anos não estava na escola e a proporção de atendimento vinha diminuindo (FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA, 2020⁷).

Em relação ao ensino médio integrado à educação profissional, o referido documento afirma que se trata de uma política do Estado da Bahia, mas que a tendência de implementação ainda é muito insuficiente, sendo que o ensino médio se concentra na formação propedêutica, demonstrando o impacto que o PBP poderia ter na expansão dessa etapa de ensino de forma integrada.

⁶ Informações sistematizadas pelas autoras a partir dos dados disponibilizados pelo MEC por meio da Manifestação nº 23480.013744/2020-96 (BRASIL, 2020).

⁷ Disponível em: <http://www.feeba.uneb.br>. Acesso em: 03 de abr. 2022.

A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no Estado da Bahia (2007-2020)

No período analisado (2007 a 2020), o Estado da Bahia celebrou, por meio do PBP, quatro convênios: dois no ano de 2008 (nº 750011 e nº 750028), dois em 2009 (nº 657621 e nº 658378) e um termo de compromisso (nº 201403302) em 2014, totalizando cinco pactuações no Estado, com investimento total de R\$ 57,6 milhões.

Tabela 2 – Pactuações no Estado da Bahia por meio do PBP

Estado	Número	Ano	Tipo	Objeto
BA	750011	2008	Convênio	Infraestrutura
BA	750028	2008	Convênio	Genérico
BA	657621	2009	Convênio	Infraestrutura
BA	658378	2009	Convênio	Genérico
BA	201403302	2014	Termo de Compromisso	Genérico

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos dados disponibilizados pelo MEC (Manifestação nº 23480.013744/2020-96) (BRASIL, 2020)

Os objetos de pactuação são definidos como genéricos (materiais didáticos, formação de profissionais, mobiliário e equipamentos) e objetos de infraestrutura (construção, ampliação e reformas de unidades de ensino).

Quanto aos objetos genéricos, foi informado pelo MEC que não há um detalhamento de dados consolidados que poderiam ser disponibilizados. Sobre os objetos de infraestrutura, foi disponibilizado um detalhamento com a descrição dos recursos totais por Estado e a situação das obras, conforme o relatório da última vistoria realizada, permitindo identificar as obras concluídas, as obras canceladas, as obras inacabadas, as obras paralisadas e as obras em execução.

Esse estudo terá como objeto de análise o Processo nº 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b), que detalha os trâmites da implementação do PBP no Estado da Bahia e, especificamente, o Convênio nº 657621 que corresponde às obras de infraestrutura, com seus desdobramentos até o ano de 2020. Esse recorte se deu a partir da documentação disponibilizada pelo MEC, pois, apesar de solicitarmos o acesso a todas as pactuações, apenas esse processo (da Bahia) foi concedido por meio eletrônico.

Conforme descrito no referido processo, durante o ano de 2009, a Secretaria de Educação da Bahia submeteu à Coordenadoria Geral de Projetos Especiais do FNDE, 28 propostas arquitetônicas para a implantação de laboratórios, reforma e ampliação, sendo 14 propostas por meio do Ofício nº 213/09; 2 propostas por meio do Ofício nº 215/09 e 12 propostas por meio do Ofício nº 431/2009.

Os Ofícios (nº 213/09, 215/09 e 431/09) de encaminhamento enviados pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia ao FNDE, indicaram que os projetos estavam de acordo com as recomendações do MEC e apresentaram os seguintes elementos: Ofício de Encaminhamento, Documento de Dominialidade, Relatório Fotográfico, Planta de Localização, Planta de Situação, Quadro descritivo de Cursos/Laboratórios, Planta Baixa, Memorial Descritivo, Orçamento e Cronograma Físico-Financeiro (Processo nº 23400.004954/2009, p. 14) (BRASIL, 2009b).

O valor total dessas solicitações iniciais ao FNDE foi de R\$11,6 milhões. Após análise da equipe técnica do FNDE, constatou-se que 11 unidades não apresentaram os requisitos e a documentação do terreno exigida por essa autarquia para a celebração do convênio, não sendo, portanto, incluídas no processo. Além disso, outras 5 unidades foram transferidas para outro convênio e não encontramos, no processo, a justificativa para tal.

Dessa forma, a equipe do FNDE mostrou-se favorável ao atendimento da proposta do Estado da Bahia de 12 unidades, com um valor correspondente à R\$2 milhões para reforma e R\$3,3 milhões para ampliação das unidades escolares. Portanto, o valor total pactuado foi de R\$5,3 milhões, sendo a União responsável por custear 99% dos recursos e o Estado da Bahia, uma contrapartida de 1%, conforme descrito no Convênio.

Em 29 de Dezembro de 2009, foi celebrado o Convênio nº 657621/2009 entre o FNDE e o Estado da Bahia para reforma e ampliação de 12 unidades escolares, com vigência de 540 dias, a contar da data da assinatura do convênio, com provável data de conclusão até o dia 21 de junho de 2010.

A aprovação de recursos aconteceu em dezembro de 2009, mas a sua liberação dependia de análise jurídica, excepcionalmente após a celebração do Convênio, que só foi realizada em dezembro de 2010, pela Procuradoria Geral da União (PGU), por meio do Parecer nº1.660/2010, anexado ao Processo nº 23400.004954/2009, (BRASIL, 2009b), sendo que até esse período, as obras não haviam sido iniciadas.

O Parecer indicou diversas inconsistências na documentação fornecida pelo Estado da Bahia referente à documentação enviada sobre as unidades escolares a serem custeadas, tais como: a) plano de trabalho em que não constavam etapas ou fases de execução da aplicação dos recursos financeiros, bem como indicação da conclusão das etapas ou fases programadas; b) ausência do projeto básico, peça elementar para a liberação da primeira parcela dos recursos; c) comprovação da regularidade quanto à comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel pela Procuradoria do FNDE; d) análise técnica com pareceres que não atendiam aos

requisitos do Anexo I da Resolução CD/FNDE n° 19/2009 (FNDE, 2009); d) ausência de formalização de termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação e do compromisso de realização da Prova Brasil, exigidos para a celebração de convênios no âmbito do PDE nos termos art. 10, §1º, do Decreto n° 6.094/2007 (BRASIL, 2007b) e; e) falta de comprovação, por parte do FNDE, de que dispunha de estrutura para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, faltando, nos autos, a designação do representante para acompanhar a execução do convênio.

A partir desse parecer, emitido pela Procuradoria, o FNDE comunicou à Secretaria de Educação do Estado da Bahia as constatações realizadas pela PGU, solicitando pronunciamento e resolução das pendências de sua competência. Desde então, a Secretaria de Educação do Estado da Bahia vinha tentando solucionar as pendências indicadas, porém sem sucesso.

Esses entraves de ordem técnica deveriam ter sido observados antes mesmo da celebração do Convênio, visto que as constatações da PGU indicaram que diversos requisitos mínimos exigidos para a pactuação e a liberação dos recursos financeiros não haviam sido atendidos, demonstrando uma fragilidade administrativa e técnica do próprio FNDE, como instância formuladora e implementadora deste programa (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

Em junho de 2011, a Coordenadoria Geral de Programas para o Desenvolvimento do Ensino questionou à Diretoria de Programas Educacionais (DIRPE), por meio de ofício, o papel do FNDE frente ao grande volume de convênios firmados por essa autarquia. Destacou prejuízos à execução dos convênios considerando, entre outros, a insuficiência de técnicos do FNDE das áreas responsáveis e a capacidade técnica dos convenentes e outros setores, que também faziam parte do processo de execução e interferiam na realização de suas etapas, conforme os trechos a seguir:

O FNDE, no intuito de viabilizar a implementação das políticas educacionais definida pelo Ministério da Educação, a cada ano, vem assumindo a execução de novos programas e projetos educacionais, utilizando a modalidade de transferência voluntária de recursos financeiros, via convênio, **sem, contudo, crescer o efetivo técnico das áreas responsáveis pelas etapas** do processo de execução na mesma proporção, ocasionando à sobrecarga de trabalho.

Em razão do **descompasso entre fatores como volume e diversidade de demandas, capacidade técnica-operacional e obrigatoriedade de se fazer cumprir os dispositivos legais, outros setores que, também, fazem parte do Processo de execução, interferem nas etapas do processo, tornando-o denso e menos célere, impactando inclusive na inviabilização na conclusão do objeto pactuado.**

Ademais, **o processo de execução das transferências voluntárias é recorrentemente prejudicado por fatores motivados pelo convenente.**

Muitos dos municípios não contam com pessoal qualificado para gerenciamento dos convênios, o que resulta na não-observância dos procedimentos legais a serem adotados para a prorrogação de vigência, especialmente no que tange ao cumprimento de prazos.

Em todos os convênios firmados consta cláusula específica sobre a vigência e as condições para a solicitação de sua prorrogação, por parte dos convenentes. No entanto, **parte dos convênios firmados têm seus prazos expirados, sem que haja tempo hábil para a formalização dos trâmites legais necessários.** [...] Embora estes mecanismos preventivos estejam em pleno funcionamento, uma **quantidade expressiva de convênios**, principalmente aqueles que envolvem obras de construção, ampliação ou reforma de prédio público, **tem seus prazos expirados por inércia do convenente ou por ausência de tempo suficiente para análise do instrumento de prorrogação**, conforme explanado anteriormente (Processo nº: 23034.000712/2010-17, folha 824, 2011, p. 53, Volume V - grifos nossos).

Os trechos destacados acima mostram que a implementação do PBP no Estado da Bahia sofreu entraves por parte de ambos os entes federados responsáveis pela sua execução. Quanto à concedente (FNDE), foram destacados, entre outros, o grande volume de convênios firmados e a ausência de técnicos responsáveis pelo acompanhamento de cada etapa. Em relação ao convenente (Estado da Bahia), também foi destacada a insuficiência do quadro de pessoal qualificado para gerenciar os convênios, o que provocou a não observância dos procedimentos legais e o cumprimento dos prazos.

Além disso, vale ressaltar que a capacidade técnica dos municípios foi questionada. No entanto, esse ente federado não foi incluído como partícipe direto do Convênio nº 657621/2009 (celebrado entre o FNDE e o Estado da Bahia) (BRASIL, 2009a), o que indica a necessária articulação dos governos subnacionais por meio das relações intergovernamentais para a implementação de programas federais, visto que a execução perpassa todas as instâncias de forma direta ou indireta.

O processo de implementação do PBP na Bahia contou com diversos entraves tanto em nível federal, quanto em nível estadual, que resultaram em inúmeras solicitações de prorrogação de prazo de vigência do Convênio nº 657621/2009 (BRASIL, 2009a).

Em maio de 2011, a Secretaria Estadual de Educação solicitou o primeiro Termo Aditivo de prorrogação de prazo (Ofício nº136/2011) por mais 365 dias, sob a justificativa de que os recursos da primeira parcela do convênio só foram liberados em fevereiro de 2011. Assim, o novo prazo passou a ser junho de 2012.

Em março de 2012, o segundo Termo Aditivo foi solicitado (Ofício nº 69/2012) e prorrogou o prazo por mais 365 dias. A justificativa para tal foi de que os procedimentos para a execução do valor encontravam-se em andamento. Dessa maneira, mediante a realização do processo licitatório, o novo prazo passou a ser junho de 2013.

O terceiro Termo Aditivo, solicitado (Ofício nº82/2013) em março de 2013, prorrogou prazo por mais 500 dias, com nova data até novembro de 2014, no qual a secretaria estadual apresentou como justificativa ao FNDE os argumento de que duas unidades já estavam com licitação finalizada, quatro unidades encontravam-se em fase de elaboração de documentos técnicos e outras duas estavam em processo de regularização das respectivas dominialidades (Ofício nº 82/2013).

Após a solicitação de três Termos Aditivos de prorrogação de vigência e diante da impossibilidade de solucionar determinadas pendências, em julho de 2013, o conveniente optou pela exclusão de 6 unidades que já haviam sido contempladas com o referido convênio e em novembro de 2013, solicitou a exclusão de mais uma unidade. Dentre as justificativas citadas está a falta de espaço para implantação de laboratório, escolas que não tinham oferta de educação profissional, pendência de dominialidade e de implantação dos módulos de ampliação e reforma (BRASIL, 2009a).

A secretaria estadual apontou que o plano de trabalho havia sido formalizado em 2009, buscando atender à realidade daquela época. Portanto, em razão do lapso temporal (2009 a 2013), verificou-se a necessidade de mudança e alteração no plano, com significativa redução dos objetivos iniciais traçados.

Vale ressaltar que o Convênio nº 657621 foi assinado em 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a) e tinha uma vigência inicial de 540 dias para a conclusão das obras. Por meio da análise do Processo 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b), verificamos que, até o ano de 2020, 11 Termos Aditivos de Prazo haviam sido formalizados com o objetivo de tentar solucionar as pendências e garantir a execução dos objetos⁸.

No entanto, as várias solicitações de prorrogação de prazo para a execução das obras foram insuficientes, visto que as irregularidades não foram totalmente sanadas. Após mais de 10 anos da data inicial da celebração do referido convênio, constatamos que a maior parte das obras não foram concluídas, indicando um processo complexo de implementação, com diversos entraves e sem êxito.

Das 12 unidades que haviam sido contempladas no convênio para reforma e ampliação, 7 foram canceladas e excluídas da pactuação; 1 encontrava-se paralisada com 47,2% de execução (C.E EP do Paraguaçu); 2 estavam em fase de contratação (C.E Presidente Costa e

⁸ Em relação aos valores das referidas obras, já haviam sido pagos pelo conveniente, de modo que a Coordenadoria de Infraestrutura orientou que esses recursos deveriam ser restituídos e corrigidos, por ocasião da prestação de contas do referido Convênio, bem como a aplicação financeira, referente ao montante de todas as ações canceladas, deveria ser igualmente restituída ao erário a título de atualização de valor (Processo nº 23400.004954/2009, BRASIL, 2009b, p. 113).

Silva e C.E Luís Viana) e apenas 2 haviam sido concluídas (C.E Constantino Catarino de Souza e C.E Joaquim da Rocha Medeiros), demonstrando uma execução muito distante do desenho inicial firmado na pactuação entre o FNDE e o Estado da Bahia.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado e problematizar o papel das relações intergovernamentais para sua concretização a partir do estudo de caso no Estado da Bahia.

Em geral, o artigo evidenciou que o processo de implementação do PBP no Estado da Bahia teve obstáculos tanto no nível federal quanto no nível estadual, com traços marcantes de ausência de mecanismos de cooperação entre os entes federados na resolução das pendências identificadas durante a execução.

Especificamente, a pesquisa mostrou que os burocratas do governo estadual não observaram ou tiveram dificuldades técnicas para inserir documentos relevantes do processo, tais como plano de trabalho completo, comprovantes de propriedade dos terrenos, além da falta de formalização de termos de compromisso. No nível federal, destacamos a falta de técnicos responsáveis para acompanhar e fiscalizar programas no FNDE, bem como a expiração de prazos de convênios, principalmente dos que envolvem obras em prédios públicos, sem que os entes federados fossem admoestados, o que fez com que fossem paralisadas ou canceladas, como constatado na análise documental do Processo nº 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b).

Assim, fatores de ordem técnica-burocrática no plano das relações intergovernamentais distanciaram formuladores e implementadores do PBP no âmbito federal dos implementadores no Estado da Bahia, indicando fragilidade na cooperação e colaboração entre os entes na execução desse programa. Apesar de o Estado da Bahia demonstrar interesse inicial comum ao MEC quanto à implementação do PBP, tendo em vista a sua adesão ao programa como política pública, as dificuldades técnicas se sobressaíram e o FNDE não soube ou não pôde garantir a função de assistência técnica da União, conforme estabelece o artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988).

Em relação à adesão do PBP pelo Estado da Bahia, entre os anos de 2008 e 2014 foram firmados cinco pactuações, sendo quatro Convênios e um Termo de Compromisso, com uma destinação de R\$ 57,1 milhões por parte do governo federal. Diante do vasto território e dos imensos desafios de ampliação da oferta de ensino médio no Estado da Bahia (integrado ou não

ao profissional) parece-nos que seria uma política pública que, ao menos, iria incidir para a expansão da oferta e diminuição da precariedade dessa etapa de ensino.

Entretanto, o que se pode constatar na fase da implementação, a exemplo do convênio nº 657621/2009 (BRASIL, 2009a), é uma tendência de não efetivação desse programa, provocada, entre outros fatores, por entraves técnico-burocráticos nos níveis estadual e federal e pela fragilidade nas relações intergovernamentais, que reduziram drasticamente o potencial finalístico do PBP.

AGRADECIMENTOS: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Processo nº88887.499132/2020-00; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Processo nº 406213/2021-6 e; da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES) – Processo nº 2021-BV07V.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, G. **Federalismo:** Uma introdução. Rio de Janeiro: FGV; Idesp, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* BARREIRA; M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais.** São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, 2001.

BERNARDES, A. G.; GUARESCHI, N. Estratégias de produção de si e a humanização no SUS. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 462-475, set. 2007. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007000300008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL, **Decreto n. 6.302, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm. Acesso em 10 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Programa Brasil Profissionalizado**: Convênio entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria Estadual de Educação da Bahia, nº 657621/2009. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009a. (Não publicado).

BRASIL. **Programa Brasil Profissionalizado**: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Processo nº 23400.004954/2009. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009b. (Não publicado).

BRASIL. **Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (e-SIC)**. Manifestação nº 23480.013744/2020-96. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020. (Não publicado).

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: Esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA; M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP; Cenpec, 2001.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: Teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FNDE. **Resolução n. 19, de 24 de abril de 2009**. Define regras e estabelece o cronograma de prazos para apresentação de propostas de atos normativos e projetos que visem à implementação de programas e ações a serem financiados com recursos de dotação alocada no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Brasília, DF: Presidente do Conselho Deliberativo do FNDE, 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3313-resolucao-cd-fnde-n-19-de-24-de-abril-de-2009>. Acesso em: 08 set. 2022.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, n. 0, p. 2011-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 12 jan. 2022.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Londres: Harper Collins College Publishers, 1997.

LASSANCE, A. O Que é uma Política e o Que é um Programa: Uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de análise político-institucional**, n. 27, p. 59-68, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

LEVANTAMENTO do IBGE estima população atual da Bahia em quase 15 milhões de habitantes. **G1 BA**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/08/27/levantamento-do-ibge-estima-populacao-atual-da-bahia-em-quase-15-milhoes-de-habitantes.ghtml>. Acesso em: 28 mar. 2022.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 02 mar. 2022.

LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**.

Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

NOVATO, V. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 416-432, maio/jun. 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PAZOLINI, M. O direito à educação na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES: Análise da participação da União na oferta do ensino médio. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufes.br/handle/10/8622>. Acesso em: 05 jun. 2022.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P. Uma estrutura de coalizão de advocacia de mudança de políticas e o papel da aprendizagem orientada para políticas nela. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, jun. 1988.

Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/bf00136406>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: Pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, C. Análise da implementação de políticas públicas: O Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, p. 1-16, 2012. Disponível em:

<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SILVA, C. F. **O Programa Brasil Profissionalizado em cena**: O Estado de Alagoas como palco. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6490>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, F. N. **Ensino Médio integrado à Educação Profissional**: A implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mossoró/RN. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte,

Natal, 2016. Disponível em:

https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/845/Francisca%20Nat%C3%A1lia%20da%20Silva_%2024%20de%20junho.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 mar. 2022.

Como referenciar este artigo

PAZOLINI, M.; ARAUJO, G. C. Relações intergovernamentais na implementação do programa brasil profissionalizado: O caso da Bahia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2139-2157, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16695>.

Submetido em: 23/02/2022

Revisões requeridas em: 13/07/2022

Aprovado em: 05/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

