

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

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

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

Michele PAZOLINI¹
Gilda Cardoso de ARAUJO²

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 subprocesos de implementación y Marta Arretche sobre la influencia de las relaciones intergubernamentales en la implementación de programas. Los resultados muestran los obstáculos entre los formuladores y los ejecutores del programa, que prácticamente hicieron inviable la propuesta inicial del gobierno de Bahía 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.

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,

¹ Universidad Federal de Espírito Santo (UFES), Vitória – ES – Brasil. Estudiante de Doctorado en Educación. Becaria CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7657-5420>. E-mail: michelepazolini@hotmail.com

² Universidad Federal de Espírito Santo (UFES), Vitória – ES – Brasil. Profesora Asociada. Doctor en Educación (USP). Prácticas postdoctorales en la Generalitat de Catalunya (Barcelona-Espanha). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>. E-mail: gilda.araujo@ufes.br

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.*

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.*

Introducción

La Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988) definió que la República Federativa de Brasil está formada por la unión indisoluble de estados y municipios y el Distrito Federal (DF), como se rige por el art. 1 y optó por el modelo de federalismo cooperativo. Este modelo implica el reparto de responsabilidades entre las entidades federadas en las que tienen autonomía y, al mismo tiempo, deben actuar de manera cooperativa a través de relaciones intergubernamentales, con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos descritos en esta Carta.

Las determinaciones constitucionales (BRASIL, 1988) estimularon la creación de diversas políticas y programas sociales para garantizar los derechos universales de los

ciudadanos. Estas políticas y programas se configuraron a través de la coordinación federativa del Gobierno Federal, utilizando diversos mecanismos para la implementación de los lineamientos formulados. Para Segatto (2012), algunos de estos mecanismos de coordinación son la redistribución de recursos, la regulación nacional y el establecimiento de estándares nacionales, que tienen como objetivo garantizar la equidad en todo el territorio nacional a través de políticas y programas públicos.

Las políticas y programas públicos, aunque interdependientes, son diferentes. Son interdependientes, en la medida en que ambos expresan las directrices que deben adoptarse. Las políticas pueden entenderse como una propuesta institucionalizada para resolver un problema central y se implementan a través de programas (LASSANCE, 2021). Los programas son las formas en que las directrices deben ser operacionalizadas, es decir, son estrategias para resolver el problema, de ahí su estrecha relación con el análisis de la implementación de políticas (BERNARDES; GUARESCHI, 2007; LASSANCE, 2021).

Las políticas y programas públicos en Brasil se crean siguiendo las líneas del federalismo cooperativo, lo que implica la distribución de responsabilidades y el diálogo constante entre las entidades. Sin embargo, los conflictos, dilemas y desafíos son inherentes al federalismo, ya que se articulan a las relaciones intergubernamentales estructuradas en cada federación (ANDERSON, 2009).

Por lo tanto, el análisis de las políticas y programas públicos debe considerar la dinámica federativa. En este artículo, partimos de la perspectiva de que la implementación no es un proceso determinado por el diseño de una política, sino que depende de las relaciones intergubernamentales instituidas por los burócratas involucrados en este proceso, que estimulan el compromiso de las entidades federadas con la implementación de políticas y programas públicos.

En consecuencia, la propuesta de este artículo es "analizar la implementación del Programa Brasil Profesionalizado (PBP) y problematizar el papel de las relaciones intergubernamentales para su implementación, a partir del estudio de caso en el Estado de Bahía en el período comprendido entre 2007 y 2020".

El PBP es un programa federal creado por el Ministerio de Educación (MEC), a través del Decreto N° 6.302/2007 (BRASIL, 2007a), con el objetivo de estimular la oferta estatal de enseñanza secundaria integrada a la educación profesional. Este programa tuvo una participación significativa de los estados brasileños, debido a que, de las 27 unidades de la federación, solo Amazonas y Rondônia no fueron contempladas con las acciones de esta

política³. Entre 2007 y 2017, el PBP totalizó R\$ 2,1 mil millones, cubriendo cerca de 736 instituciones educativas con renovación, expansión y construcción en todo el país.

Sin embargo, su implementación presentó problemas en diferentes lugares. El Tribunal Federal de Cuentas (2015) identificó obras retrasadas, paralizadas o canceladas, proyectos inadecuados, material no utilizado y falta de rendición de cuentas de los estados con recursos recibidos del gobierno federal al PBP. Esta situación también se observó en estudios de caso en los estados de Espírito Santo (PAZOLINI, 2018), en Alagoas (SILVA, 2014) e no Rio Grande do Norte (SILVA, 2016).

Este artículo analiza el caso de Bahía, con énfasis en las variables de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Federal y el gobierno estatal. Los datos presentados fueron organizados y sistematizados a partir de documentos otorgados por el MEC, solicitados en el *sitio web* electrónico de la Plataforma Integrada de Defensoría del Pueblo y Acceso a la Información (e-SIC), a través de la Manifestación N° 23480.013744/2020-96 (BRASIL, 2020), en el que se puso a disposición el Proceso digitalizado N° 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b), que trata sobre el proceso de implementación del PBP en el Estado de Bahía para la reforma y ampliación de las unidades escolares de red estatal.

A través del análisis documental de una fuente primaria, es decir, un material que aún no ha recibido tratamiento analítico y con la intención de interpretar, sintetizar la información y hacer inferencias (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), este proceso fue analizado enfatizando las variables de las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Bahía en la implementación del PBP.

Para ello, las aportaciones teóricas de Secchi (2010) sobre el ciclo político, Lotta (2019) sobre la aplicación de las políticas, Draibe (2001) sobre la implementación y los subprocesos Arretche (2001) sobre la influencia de las relaciones intergubernamentales en la implementación de los programas.

El texto se divide en cuatro partes, además de esta introducción y las consideraciones finales. La primera sección discute el ciclo de políticas, destacando la fase de implementación de políticas públicas; el segundo, la implementación de programas federales; el tercero, la relación entre el PBP y las relaciones intergubernamentales en relación con los aspectos relacionados con los fines del Gobierno Federal y la asociación de estados y; la cuarta sección

³Los datos presentados en el artículo sobre el PBP en Brasil y Bahía corresponden a la sistematización (realizada por los autores) de informaciones otorgadas por el MEC, solicitadas en el *sitio web* electrónico de la Plataforma Integrada del Defensor del Pueblo y Acceso a la Información, a través de la Manifestación N° 23480.013744/2020-96.

analiza la implementación del PBP en el Estado de Bahía, destacando las dificultades de los formuladores e implementadores a nivel federal y estatal, así como la importancia de la asistencia técnica de la Unión.

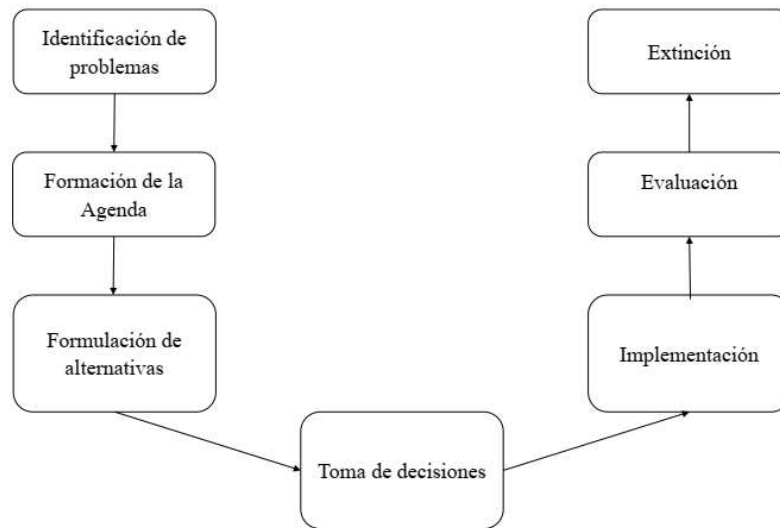
Implementación de políticas públicas

Las políticas públicas están diseñadas para abordar ciertos problemas que son relevantes para el colectivo. Son formulados por el poder estatal y se basan en la acción de los burócratas y los instrumentos de acción estatal para su implementación. (LOTTA, 2019).

La bibliografía indica varias posibilidades para el análisis de políticas, como el modelo de flujo múltiple de John Kingdon (1997), El modelo de *policy analysis* de Klaus (2000) y el modelo de coalición de defensa de Paul Sabatier (1988). A pesar de los diversos modelos, podemos considerar comunes a todas las fases de formulación, implementación y evaluación de una política.

Los estudios sobre la implementación de políticas tienen como punto de partida la idea de que las políticas pueden analizarse como un ciclo compuesto de diferentes fases (LOTTA, 2019). Así, estos estudios utilizan la clasificación instituida por el ciclo de políticas y permiten analizar sus dimensiones de forma aislada y/o articulada. En esta investigación, nos acercamos al ciclo de políticas propuesto por Secchi (2010).

De acuerdo con la sistematización realizada por el autor, el ciclo de políticas puede sintetizarse en siete fases principales: a) identificación del problema, b) formación de agenda, c) formulación de alternativas, d) toma de decisiones, e) implementación, f) evaluación y, g) extinción.

Figura 1 – Ciclo de políticas

Fuente: Secchi (2010, p. 33). Imagen adaptada por los autores

El ciclo de las políticas públicas se refiere a la vida de una política, que se compone de fases secuenciales e interdependientes, pero no siempre refleja la dinámica real de una política, porque las fases pueden mezclarse y cambiar la secuencia de la Figura 1 (SECCHI, 2010). Sin embargo, el ciclo de políticas permite simplificar la complejidad de una política, contribuyendo a su análisis.

La implementación de políticas públicas es la fase posterior a la toma de decisiones y previa a los esfuerzos de evaluación. Es en esta etapa que los marcos concretos de las políticas públicas se ponen en práctica (SECCHI, 2010). En general, los estudios sobre la implementación de políticas buscan definir variables que expliquen el éxito o fracaso de su implementación (LIMA; D'ANCENZI, 2013).

Los estudios sobre la implementación de políticas públicas han avanzado desde la década de 1970 en los Estados Unidos y Europa, señalando la necesidad de sistematización y profundización de esta fase del ciclo de políticas. Tales estudios han demostrado que, por diversas razones, "el desempeño de las burocracias públicas no es neutral" y que la implementación implica "[...] elecciones y decisiones tomadas por agentes no electos, lo que sea, burocracias públicas" (FARIA, 2012, p. 08-09).

Entre las obras publicadas, la obra de Pressman; Wildavsky (1973), se considera uno de los hitos para avanzar en el campo de los estudios sobre implementación, considerando que lo definen como un proceso interactivo entre los objetivos propuestos y las acciones para alcanzarlos. Los autores destacaron la naturaleza problemática del proceso de implementación

de políticas públicas, buscando dilucidar por qué y cómo ocurren las fallas de implementación, que a menudo resultan en su fracaso.

A lo largo de las décadas, los avances en los estudios sobre la implementación de políticas públicas han indicado varios modelos de (*Top-Down*; *Bottom-Up*, modelos alternativos y modelos múltiples) (LOTTA, 2019). Esta investigación se ubica en los marcos de múltiples modelos que incluyen diferentes enfoques de análisis como: gobernanza, instrumentos de acción pública, relación entre actores estatales y no estatales, nuevos arreglos institucionales, sistemas de coordinación, capacidades estatales y procesos multinivel (LOTTA, 2019).

Implementación de programas federales

La implementación es el momento en que los planes formulados se harán realidad y depende en gran medida de la acción de los burócratas y los instrumentos de acción estatales (LOTTA, 2019). Esta fase busca comprender las diferencias entre lo que se formuló, lo que se ejecutó y el papel desempeñado por los diferentes agentes en este proceso de transformación de las políticas públicas.

Sin embargo, hay muchos ejemplos de programas que no se implementan o se implementan en parte y políticas que terminan mal tendidas (SECCHI, 2010). El estudio sobre esta fase de las políticas públicas es necesario para buscar visualizar los obstáculos y fallas que suelen ocurrir en el proceso de implementación, considerando los diferentes actores y niveles de gobierno, haciendo este proceso aún más complejo. Arretche (2001, p. 47) subraya que la creación de un programa expresa el "resultado de una compleja combinación de decisiones de varios actores". La existencia de un programa proviene de una serie de articulaciones que no ocurren de forma aislada, sino que es el resultado de acuerdos entre diferentes formuladores.

La autora advierte que la formulación de un programa involucra diferentes intereses que también interfieren en su implementación, lo que puede comprometer el logro de sus objetivos. En cuanto a la implementación, esto puede entenderse como "un juego en el que la autoridad central busca inducir a los agentes (implementadores) a poner en práctica objetivos y estrategias" (ARRETCHE, 2001, p. 47). Por lo tanto, para lograr el cumplimiento y la "obediencia" a los objetivos del programa, el poder central puede desarrollar una gama de estrategias de incentivos para los gobiernos subnacionales.

Cuando se trata de los subprocesos de la implementación, Draibe (2001) indica que cada política o programa se basa en una estructura organizativa y se somete a un sistema de gestión y toma de decisiones.

Por lo tanto, se debe considerar la estructura jerárquica, el grado de centralización o descentralización, la autonomía o dependencia entre las partes, las características de la gestión del tiempo y la capacidad de implementar decisiones. Draibe (2001) destaca que es importante comprender la naturaleza y los atributos de las autoridades que llevan a cabo el proceso para una mejor comprensión del proceso de aplicación.

En vista de estas notas y considerando que el federalismo cooperativo presupone un reparto de responsabilidades y un orden político democrático, con participación efectiva de las unidades federativas, comenzamos a analizar el PBP.

Relaciones Intergubernamentales en el Programa Brasileño Profesionalizado

El Programa Brasileño Profesionalizado (PBP) fue creado en la lista de programas federales, lanzado a partir de 2007, y fue instituido por el Decreto N° 6.302/2007 (BRASIL, 2007a). De acuerdo con este decreto, los estados, el Distrito Federal y los municipios interesados en presentar propuestas para unirse al programa, deben formalizar la firma del Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación (PMTPE)⁴ y establecer su plan de trabajo de acuerdo con el Plan de Acción Articulado (PAR).

El PBP fue elaborado por el MEC y, de acuerdo con el Decreto N° 6.302/2007 (BRASIL, 2007a), tiene como objetivo estimular la oferta de educación secundaria integrada a la educación profesional en las redes estatales con el objetivo de la articulación entre la formación general y la educación profesional considerando arreglos productivos y vocaciones locales y regionales, de acuerdo con el art. 1. Para ello, el programa prevé la construcción, renovación, ampliación y modernización de escuelas técnicas estatales, laboratorios, capacitación y calificación de profesionales y la provisión de recursos pedagógicos.

Creado y coordinado por la Unión, el PBP asigna recursos financieros (99%) y asistencia técnica a los estados, pero depende de la acción directa de los gobiernos subnacionales para su funcionamiento, ya que deben soportar una contrapartida de recursos (1%), así como administrar, Supervisar y asegurar la ejecución de los objetos acordados. Según el portal electrónico de MEC⁵, Los Estados interesados en adherirse al PBP deben elaborar planes de

⁴ Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b).

⁵ Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acceso: 15 Mar. 2022.

acción, según el PAR, teniendo en cuenta los lineamientos del proyecto formulados por la coordinación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). Para la implementación del programa, el MEC, a través de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC), se posiciona como una institución gestora, mientras que la FNDE, municipio del MEC, asume el papel de otorgante, en representación de la Unión. Los estados, como convocantes, están representados por las Secretarías de Estado de Educación Tecnológica.

Así, la implementación de este programa está condicionada a la plena articulación de las entidades y al cumplimiento de las tareas delegadas a cada una mediante la celebración de Convenios y Términos de Compromiso entre los estados, DF y municipios y la FNDE, como representante del gobierno central.

El PBP tuvo una participación nacional significativa. Entre 2007 y 2017 se firmaron 135 convenios en todo el país, de los cuales 107 fueron a través del Acuerdo y 28 por Plazo de Compromiso, abarcando cerca de 736 instituciones educativas con convenios que incluyeron reforma, ampliación y construcción de escuelas⁶.

Estas celebraciones totalizaron R\$ 2,1 mil millones, lo que demuestra la considerable inversión de recursos para la implementación de este programa con el fin de ampliar la oferta de la escuela secundaria integrada en Brasil.

Analizando la inversión por región, se destacó la Región Nordeste, ya que, del monto de R\$ 2,1 mil millones acordados, R\$ 1 mil millones fueron en esta región, lo que correspondió al 51,1%, es decir, más de la mitad de los recursos totales acordados en todo el país. Además, esta región también presentó una supremacía en relación al número de celebraciones, tanto por Pacto como por Plazo de Compromiso, que correspondió al 43,7% del total nacional.

Con base en estos indicadores, este artículo buscó analizar la implementación de la PBP en el Estado de Bahía, considerando que es el estado más grande de la región, con un área de 1.558.000 km², representando el 18% del territorio brasileño. Además, Bahía tiene 15 millones de habitantes, lo que lo coloca como el 4º estado más grande en términos de población, detrás de São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro, y la densidad demográfica es extremadamente desigual, con Salvador y Feira de Santana como los municipios más poblados entre los 417 existentes (G1 BA, 2021).

⁶ Información sistematizada por los autores a partir de los datos puestos a disposición por el MEC a través de la Manifestación N° 23480.013744/2020-96 (BRASIL, 2020).

Además, consideramos la situación educativa del Estado, particularmente la escuela secundaria, según un estudio del Foro Estatal de Educación de Bahía, publicado en 2020, con datos de los años previos a la suspensión de clases debido a la pandemia de Covid-19. Según este estudio, una gran parte de la población de 15 a 17 años no asistía a la escuela y la proporción de cuidados estaba disminuyendo. (FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA, 2020⁷).

En cuanto a la escuela secundaria integrada a la educación profesional, este documento afirma que es una política del Estado de Bahía, pero que la tendencia de implementación sigue siendo muy insuficiente, y la escuela secundaria se centra en la formación propedéutica, demostrando el impacto que el PBP podría tener en la expansión de esta etapa de enseñanza de manera integrada.

La implementación del Programa Brasil Profesionalizado en el Estado de Bahía (2007-2020)

En el período analizado (2007 a 2020), el Estado de Bahía celebró, a través del PBP, cuatro acuerdos: dos en 2008 (n° 750011 y n° 750028), dos en 2009 (n° 657621 y n° 658378) y un plazo de compromiso (n° 201403302) en 2014, totalizando cinco acuerdos en el Estado, con una inversión total de R\$ 57,6 millones.

Tabla 2 - Negociaciones en el Estado de Bahía a través del PBP

Estado	Número	Año	Tipo	Objeto
BA	750011	2008	Pacto	Infraestructura
BA	750028	2008	Pacto	Genérico
BA	657621	2009	Pacto	Infraestructura
BA	658378	2009	Pacto	Genérico
BA	201403302	2014	Plazo de Compromiso	Genérico

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por MEC (Manifestación n° 23480.013744/2020-96) (BRASIL, 2020)

Los objetos de acuerdo se definen como genéricos (materiales didácticos, formación de profesionales, mobiliario y equipo) y objetos de infraestructura (construcción, ampliación y renovación de unidades didácticas).

En cuanto a los objetos genéricos, el MEC informó de que no hay detalles de los datos consolidados que pudieran ponerse a disposición. Sobre los objetos de infraestructura, se puso a disposición un detalle con la descripción de los recursos totales por Estado y la situación de

⁷ Disponible en: <http://www.feeba.uneb.br>. Acceso: 3 abr. 2022.

las obras, según el informe de la última encuesta realizada, permitiendo identificar las obras terminadas, las obras canceladas, las obras inconclusas, las obras paralizadas y las obras en ejecución.

Este estudio tendrá como objeto de análisis el Proceso n° 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b), detallando los procedimientos para la implementación del PBP en el Estado de Bahía y, específicamente, el n° 657621 que corresponde a obras de infraestructura, con sus desarrollos hasta el año 2020. Este corte se basó en la documentación proporcionada por el MEC, ya que, a pesar de solicitar acceso a todos los acuerdos, solo este proceso (desde Bahía) se otorgó electrónicamente.

Como se describe en este proceso, durante 2009, el Departamento de Educación de Bahía presentó a la Coordinación General de Proyectos Especiales de la FNDE, 28 propuestas arquitectónicas para la implementación de laboratorios, reforma y ampliación, 14 de las cuales fueron propuestas a través de la Oficina No. 213/09; 2 propuestas a través de la Carta No. 215/09 y 12 propuestas a través de la Oficina No. 431/2009.

Las Cartas (N° 213/09, 215/09 y 431/09) de remisión enviadas por el Departamento de Educación del Estado de Bahía a la FNDE, indicaron que los proyectos estaban de acuerdo con las recomendaciones del MEC y presentaron los siguientes elementos: Carta de Referencia, Documento de Maestría, Informe Fotográfico, Plano de Localización, Plan de Situación, Marco Descriptivo de Cursos/Laboratorios, Plan Bajo, Memorial Descriptivo, Presupuesto y Cronograma Físico-Financiero (Proceso N° 23400.004954/2009, p. 14) (BRASIL, 2009b).

El valor total de estas solicitudes iniciales a la FNDE fue de R\$ 11,6 millones. Tras el análisis del equipo técnico de la FNDE, se encontró que 11 unidades no presentaron los requisitos y documentación de los terrenos requeridos por este municipio para la celebración del convenio, por lo que no fueron incluidas en el proceso. Además, otras 5 unidades fueron transferidas a otro acuerdo y no encontramos, en el proceso, la justificación para esto.

Así, el equipo de la FNDE se mostró favorable a cumplir con la propuesta del estado de Bahía de 12 unidades, con un valor correspondiente a R\$ 2 millones para la reforma y R\$ 3,3 millones para la ampliación de las unidades escolares. Por lo tanto, el monto total acordado fue de R\$ 5,3 millones, siendo la Unión responsable de pagar el 99% de los recursos y el Estado de Bahía, una contrapartida del 1%, como se describe en el Acuerdo.

El 29 de diciembre de 2009 se celebró el Acuerdo n° 657621/2009 entre la FNDE y el Estado de Bahía para la reforma y ampliación de 12 unidades escolares, con una vigencia de

540 días, a partir de la fecha de firma del convenio, con fecha probable de finalización hasta el 21 de junio de 2010.

La aprobación de los recursos tuvo lugar en diciembre de 2009, pero su liberación dependió del análisis jurídico, excepcionalmente después de la celebración del Acuerdo, que sólo se celebró en diciembre de 2010, por la Procuraduría General de la República (PGU), a través del Dictamen N° 1.660/2010, anexo al Proceso N° 23400.004954/2009, (BRASIL, 2009b), y hasta este período, las obras no habían comenzado.

El Dictamen indicó varias inconsistencias en la documentación proporcionada por el Estado de Bahía con respecto a la documentación enviada sobre las unidades escolares a financiar, tales como: a) plan de trabajo en el que no haya etapas o fases de ejecución de la aplicación de los recursos financieros, así como indicación de la finalización de las etapas o fases previstas; b) ausencia del diseño básico, parte elemental para la liberación de la primera porción de los recursos; c) prueba de regularidad respecto de la prueba del pleno ejercicio de la propiedad de la propiedad por parte de la Fiscalía de la FNDE; d) análisis técnico con dictámenes que no cumplieron con los requisitos del Anexo I de la Resolución CD/FNDE No 19/2009 (FNDE, 2009); d) ausencia de formalización del plazo del acuerdo con el Compromiso Todo por la Educación y el compromiso de realizar la Prueba Brasil, requerida para la celebración de acuerdos bajo el PDE de conformidad con el art. 10, §1,000, del Decreto No. 6.094/2007 (BRASIL, 2007b) y; e) falta de prueba, por parte de la FNDE, de que ésta contaba con una estructura para vigilar y supervisar la ejecución del objeto, faltando, en el expediente, la designación del representante para vigilar la ejecución del acuerdo.

A partir de esta opinión, emitida por el Ministerio Público, la FNDE informó al Departamento de Educación del Estado de Bahía las conclusiones realizadas por la PGU, solicitando el pronunciamiento y resolución pendiente de su competencia. Desde entonces, el Departamento de Educación del Estado de Bahía ha estado tratando de resolver las cuestiones pendientes, pero fue en vano.

Estos obstáculos técnicos deberían haber sido observados incluso antes de la celebración del Acuerdo, ya que los hallazgos de la PGU indicaron que no se habían cumplido varios requisitos mínimos requeridos para el acuerdo y la liberación de recursos financieros, lo que demuestra una fragilidad administrativa y técnica de la propia FNDE, como formulador e implementador de este programa (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020).

En junio de 2011, la Coordinación General de Programas para el Desarrollo de la Enseñanza cuestionó a la Junta de Programas Educativos (DIRPE), a través de una carta, el

papel de la FNDE ante el gran volumen de convenios suscritos por este municipio. Destacó pérdidas en la ejecución de los acuerdos considerando, entre otros, la insuficiencia de técnicos de la FNDE de las áreas responsables y la capacidad técnica de los convocantes y otros sectores, que también formaron parte del proceso de ejecución e interfirieron en el desempeño de sus pasos, de acuerdo con los siguientes extractos:

El FNDE, con el fin de posibilitar la implementación de las políticas educativas definidas por el Ministerio de Educación, cada año, viene asumiendo la implementación de nuevos programas y proyectos educativos, utilizando la modalidad de transferencia voluntaria de recursos financieros, mediante convenio, **sin aumentar, sin embargo, el personal técnico de las áreas responsables de las etapas** del proceso de ejecución en la misma proporción, causando sobrecarga de trabajo.

Debido al **paso en falso entre factores como el volumen y la diversidad de demandas, la capacidad técnico-operativa y la obligación de hacer cumplir las disposiciones legales, otros sectores que también forman parte del proceso de ejecución interfieren en las etapas del proceso, haciéndolo denso y menos rápido, incluso impactando en la inviabilidad de completar el objeto acordado.**

Además, el **proceso de ejecución de las transferencias voluntarias se ve obstaculizado repetidamente por factores motivados por el convocante.** Muchos de los **municipios no cuentan con personal calificado para gestionar los acuerdos, lo que resulta en el incumplimiento de los procedimientos legales que deben adoptarse para la extensión de la vigencia, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de los plazos.** En todos los acuerdos firmados existe una cláusula específica sobre la validez y condiciones para la solicitud de su prórroga, por parte de los convocantes. Sin embargo, parte de los **acuerdos firmados tienen vencidos sus plazos, sin tiempo para la formalización de los trámites legales necesarios.**

[...] Si bien estos mecanismos preventivos están en pleno funcionamiento, un **número significativo de acuerdos**, especialmente los que involucran obras de construcción, ampliación o renovación de edificios públicos, **tienen vencidos sus plazos por inercia del convocante o por falta de tiempo suficiente para el análisis del instrumento de ampliación**, como se explicó anteriormente (Proceso No. 23034.000712/2010-17, hoja 824, 2011, p. 53, Volumen V - nuestros grifos).

Los extractos destacados anteriormente muestran que la implementación del PBP en el Estado de Bahía fue obstaculizada por ambas entidades federales responsables de su ejecución. En cuanto a la FNDE, se destacó el gran volumen de convenios firmados y la ausencia de técnicos encargados de monitorear cada etapa. En relación con el convocante (Estado de Bahía), también se destacó la falta de personal calificado para gestionar los acuerdos, lo que provocó la inobservancia de los procedimientos legales y el cumplimiento de los plazos.

Además, cabe mencionar que se cuestionó la capacidad técnica de los municipios. Sin embargo, este miembro federado no fue incluido como participante directo en el Acuerdo N° 657621/2009 (celebrado entre la FNDE y el Estado de Bahía) (BRASIL, 2009a), que indica la

necesaria articulación de los gobiernos subnacionales a través de relaciones intergubernamentales para la implementación de programas federales, ya que la ejecución permea todas las instancias directa o indirectamente.

El proceso de implementación del PBP en Bahía tuvo varios obstáculos tanto a nivel federal como estatal, lo que resultó en numerosas solicitudes de extensión del mandato de la 657621/2009 (BRASIL, 2009a).

En mayo de 2011, el Departamento de Educación del Estado solicitó el primer Término Aditivo de extensión del plazo (Carta No. 136/2011) por otros 365 días, bajo la justificación de que los recursos de la primera cuota del acuerdo solo se liberaron en febrero de 2011. Por lo tanto, la nueva fecha límite se convirtió en junio de 2012.

En marzo de 2012, se solicitó el segundo Término Aditivo (Carta No. 69/2012) y se extendió el plazo por otros 365 días. La justificación de esto fue que los procedimientos para la ejecución del valor estaban en curso. Por lo tanto, a través del proceso de licitación, la nueva fecha límite se convirtió en junio de 2013.

El tercer Término Aditivo, solicitado (Carta N° 82/2013) en marzo de 2013, extendió un plazo de otros 500 días, con una nueva fecha hasta noviembre de 2014, en la que la Secretaría de Estado presentó como justificación a la FNDE los argumentos de que dos unidades ya estaban licitando finalizadas, cuatro unidades estaban en proceso de elaboración de documentos técnicos y otras dos estaban en proceso de regularización de sus dominios (Carta N° 82/2013).

Después de solicitar tres Términos aditivos de prórroga de vigencia y ante la imposibilidad de resolver ciertas cuestiones pendientes, en julio de 2013, el convocante optó por la exclusión de 6 unidades que ya habían sido contempladas con este acuerdo y en noviembre de 2013, solicitó la exclusión de otra unidad. Entre las justificaciones citadas está la falta de espacio para la implementación de laboratorios, escuelas que no tenían oferta de educación profesional, dominalidad pendiente e implementación de módulos de expansión y reforma (BRASIL, 2009a).

La secretaría de Estado señaló que el plan de trabajo se había formalizado en 2009, buscando satisfacer la realidad de ese momento. Por lo tanto, debido al lapso de tiempo (2009 a 2013), se verificó la necesidad de cambio y cambio en el plan, con una reducción significativa en los objetivos iniciales establecidos.

Cabe destacar que el Acuerdo N° 657621 fue firmado el 29 de diciembre de 2009 (BRASIL, 2009a) y tuvo un plazo inicial de 540 días para la finalización de las obras. A través del análisis del Proceso 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b), encontramos que, para el año

2020, se habían formalizado 11 Términos Aditivos a Plazo con el objetivo de tratar de resolver los temas pendientes y asegurar la ejecución de los objetos⁸.

Sin embargo, las diversas solicitudes de prórroga del plazo para la ejecución de las obras fueron insuficientes, ya que las irregularidades no se cubrieron plenamente. Más de 10 años después de la fecha inicial de la conclusión de este acuerdo, encontramos que la mayoría de los trabajos no se completaron, lo que indica un proceso de implementación complejo, con varios obstáculos y sin éxito.

De las 12 unidades que se habían incluido en el acuerdo de reforma y ampliación, 7 fueron canceladas y excluidas del acuerdo; 1 quedó paralizado con 47,2% de ejecución (C.E E P. Paraguaçu); 2 estaban en fase de contratación (C.E Presidente Costa e Silva y C.E Luís Viana) y sólo 2 habían sido completadas (C.E Constantino Catarino de Souza y C.E Joaquim da Rocha Medeiros), demostrando una ejecución muy lejana del diseño inicial firmado en el acuerdo entre la FNDE y el Estado de Bahía.

Consideraciones finales

El objetivo de este artículo fue analizar la implementación del Programa Profesionalizado Brasileño y problematizar el papel de las relaciones intergubernamentales para su implementación a partir del estudio de caso en el Estado de Bahía.

En general, el artículo mostró que el proceso de implementación del PBP en el Estado de Bahía tuvo obstáculos tanto a nivel federal como estatal, con marcadas características de falta de mecanismos de cooperación entre entidades federales en la resolución de cuestiones pendientes identificadas durante la ejecución.

Específicamente, la investigación mostró que los burócratas del gobierno estatal no observaron o tuvieron dificultades técnicas para insertar documentos relevantes del proceso, como el plan de trabajo completo, la prueba de propiedad de la tierra y la falta de formalización de los términos del compromiso. A nivel federal, destacamos la falta de técnicos responsables de monitorear y supervisar los programas en la FNDE, así como el vencimiento de los plazos para los acuerdos, especialmente los que involucran obras en edificios públicos, sin que las

⁸ En relación con los montos de estas obras, ya habían sido pagados por el convocante, por lo que la Coordinación de Infraestructura aconsejó que estos recursos debían ser devueltos y corregidos, al momento de la rendición de cuentas de dicho Convenio, así como la solicitud financiera, referida al monto de todas las acciones canceladas, también debía ser devuelta al financiador como una actualización de valor (Proceso No. 23400.004954/2009, BRASIL, 2009b, p. 113).

entidades federadas sean amonestados, lo que provocó que se paralizaran o cancelaran, como se observó en el análisis documental del Proceso No. 23400.004954/2009 (BRASIL, 2009b).

Así, factores técnico-burocráticos en el nivel de relaciones intergubernamentales distanciaron a formuladores e implementadores del PBP en el ámbito federal de implementadores en el Estado de Bahía, indicando fragilidad en la cooperación y colaboración entre entidades en la implementación de este programa. Aunque el Estado de Bahía demostró un interés inicial común al MEC en cuanto a la implementación del PBP, con miras a su participación en el programa como política pública, las dificultades técnicas fueron superadas y la FNDE no conocía o no podía garantizar la función de asistencia técnica de la Unión, según lo establecido en el artículo 211 del FC de 1988 (BRASIL, 1988).

En relación con el acuerdo del PBP por el Estado de Bahía, entre 2008 y 2014, se firmaron cinco acuerdos, cuatro acuerdos y un Plazo de Compromiso, con una asignación de R\$ 57,1 millones por parte del gobierno federal. Dado el vasto territorio y los inmensos desafíos de ampliar la oferta de educación secundaria en el Estado de Bahía (integrada o no al profesional) nos parece que sería una política pública que, al menos, se centraría en la ampliación de la oferta y la reducción de la precariedad de esta etapa educativa.

Sin embargo, lo que se puede ver en la fase de implementación, como el acuerdo n° 657621/2009 (BRASIL, 2009a), es una tendencia de no implementación de este programa, causada, entre otros factores, por obstáculos técnico-burocráticos a nivel estatal y federal y por la fragilidad en las relaciones intergubernamentales, que redujo drásticamente el potencial final del PBP.

GRACIAS: Este trabajo se realizó con el apoyo de la Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Proceso N° 88887.499132/2020-00; del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) - Proceso N° 406213/2021-6 y; de la Fundación de Apoyo a la Investigación y la Innovación de Espírito Santo (FAPES) - Proceso N° 2021-BV07V.

REFERENCIAS

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. Disponible en http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932007000300008&lng=pt&nrm=iso. Acceso 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. Acceso el: 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. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm. Acceso el: 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. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acceso el: 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. Disponible en: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3313-resolucao-cd-fnde-n-19-de-24-de-abril-de-2009>. Acceso: 08 sept. 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. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acceso: 12 enero 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. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf. Acceso el: 27 mar. 2022.

LEVANTAMENTO do IBGE estima população atual da Bahia em quase 15 milhões de habitantes. **G1 BA**, 2021. Disponible en: <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>. Acceso el: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acceso el: 02 Mar. 2022.

LOTTA, G. **Teorias e Análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponible en: 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. Acceso el: 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. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?format=pdf&lang=pt>. Acceso: 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. Disponible en: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8622>. Acceso: 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. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/bf00136406>. Acceso: 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. Disponible en: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acceso: 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. Disponible en: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>. Acceso: 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. Disponible en: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6490>. Acceso: 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. Disponible en: https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/845/Francisca%20Nat%C3%A1lia%20da%20Silva_%2024%20de%20junho.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso: 15 mar. 2022.

Cómo hacer referencia a este artículo

PAZOLINI, M.; ARAUJO, G. C. Relaciones intergubernamentales en la implementación del Programa Brasil Profesionalizado: El caso de Bahía. **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>.

Presentado en: 23/02/2022

Revisiones requeridas en: 13/07/2022

Aprobado en: 05/09/2022

Publicado en: 30/11/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

