

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

MICHELE PAZOLINI

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EM MATO GROSSO DO
SUL**

**VITÓRIA
2025**

MICHELE PAZOLINI

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EM MATO GROSSO DO
SUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa “Educação, Formação Humana e Políticas Públicas”, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araujo.

VITÓRIA

2025

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

P348i Pazolini, Michele, 1992-
Implementação do Programa Brasil Profissionalizado e
Relações Intergovernamentais: um estudo em Mato Grosso do Sul
/ Michele Pazolini. - 2025.
318 f. : il.

Orientadora: Gilda Cardoso de Araujo.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Relações Intergovernamentais. 2. Federalismo. 3. Educação.
4. Políticas Educacionais. 5. Implementação de políticas públicas.
I. Araujo, Gilda Cardoso de. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



MICHELE PAZOLINI

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL
PROFISSIONALIZADO E RELAÇÕES
INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EM MATO
GROSSO DO SUL**

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Educação da
Universidade Federal do
Espírito Santo como requisito
parcial para obtenção do Grau
de Doutora em Educação.

Aprovada em 06 de agosto de 2025.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Marcelo Lima
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Carina Copatti
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Fernando Luiz Abrucio
FGV/Fundação Getúlio Vargas

Professor Doutor Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho
PUC-RJ/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



Ata da sessão da defesa de Tese do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, do discente **Michele Pazolini**, candidata ao título de Doutora em Educação, com defesa realizada às 14 horas, do dia 06 de agosto do ano dois mil e vinte e cinco, apresentada presencial e remotamente por meio de videoconferência, conforme recomendado pela Portaria Normativa 03/2020 da PRPPG. A presidente da Banca, Gilda Cardoso de Araújo, apresentou os demais membros da comissão examinadora, constituídos pelos Doutores: Marcelo Lima, Carina Copatti, Fernando Luiz Abrucio e Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. Em seguida, cedeu a palavra à candidata que, em trinta minutos, apresentou sua Tese intitulada "IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EM MATO GROSSO DO SUL". Terminada a apresentação da aluna, a presidente retomou a palavra e a cedeu aos membros da Comissão Examinadora, um a um, para procederem à arguição. A presidente convidou a Comissão Examinadora a se reunir em separado para deliberação. Ao final, a Comissão Examinadora retornou e a presidente informou aos presentes que a Tese foi **APROVADA**. A presidente alertou que a aprovada somente terá direito ao título de Doutora após o cumprimento de todas as obrigações curriculares e Regimentais do PPGE e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico. Então, deu por encerrada a sessão da qual se lavrou a presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora.

Vitória, 06 de agosto de 2025.

Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Marcelo Lima
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Carina Copatti
PPGE/Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Fernando Luiz Abrucio
FGV/Fundação Getúlio Vargas

Professor Doutor Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho
PUC-RJ/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro



Documento assinado digitalmente

GILDA CARDOSO DE ARAUJO

Data: 08/08/2025 10:16:57-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



Documento assinado digitalmente

CARINA COPATTI

Data: 08/08/2025 10:30:25-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



REGISTRO DE JULGAMENTO DA TESE DA CANDIDATA AO GRAU DE DOUTORA, PELO PPGE/UFES.

A Comissão Examinadora da Tese de Doutorado intitulada “IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO EM MATO GROSSO DO SUL” elaborada por **Michele Pazolini**, candidata ao Grau de Doutora em Educação, recomendou, após apresentação da Tese, realizada no dia 06 de agosto de 2025, que esta seja **(assinale com um X, um dos itens abaixo):**

☒ Aprovada

☐ Reprovada

Os membros da Comissão deverão indicar a natureza de sua decisão através de sua assinatura na coluna apropriada que segue:

Gilda Cardoso de Araújo

Marcelo Lima

Carina Copatti

Fernando Luiz Abrucio

Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
GILDA CARDOSO DE ARAUJO - SIAPE 1476462
Departamento de Educação, Política e Sociedade - DEPS/CE
Em 08/08/2025 às 10:19

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.ukf.ufes.br/arquivos-assinados/1179263?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
CARINA COPATTI - SIAPE 1211162
Departamento de Educação, Política e Sociedade - DEPS/CE
Em 08/08/2025 às 10:31

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1179295?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
MARCELO LIMA - SIAPE 1781213
Departamento de Educação, Política e Sociedade - DEPS/CE
Em 12/08/2025 às 12:15

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.ukf.ufes.br/arquivos-assinados/1181614?tipoArquivo=O>

Uns, com os olhos postos no passado,
Veem o que não veem; outros, fitos
Os mesmos olhos no futuro, veem
O que não pode ver-se.
Porque tão longe ir pôr o que está perto —
A segurança nossa? Este é o dia,
Esta é a hora, este o momento, isto
É quem somos, e é tudo.

Ricardo Reis (Fernando Pessoa)

AGRADECIMENTOS

A construção desta tese deu-se em um contexto marcado por acontecimentos singulares e desafiadores, entre os quais destaco as perdas vivenciadas, o distanciamento imposto por uma pandemia global e, de modo muito especial, a maternidade. Esses momentos fizeram com que a vida ressoasse com novos sentidos e provocaram transformações profundas tanto em minha experiência existencial quanto na minha trajetória acadêmica. Nesse percurso de mudanças e aprendizados, afirmo que a celebração desta conquista só se tornou possível graças à presença e ao apoio generoso de muitas pessoas.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Gilda Cardoso de Araújo, dedico um agradecimento especial e afetuoso. Sua orientação extrapolou a dimensão acadêmica, sendo também uma presença acolhedora e uma luz em momentos de incerteza. Desde o início, sua confiança e seu incentivo constante foram fundamentais para que eu acreditasse na caminhada. Cada direcionamento revelou sua sensibilidade, aliada ao rigor acadêmico, elementos essenciais na construção e sustentação deste percurso. Sou profundamente grata por sua contribuição imensurável em meu processo formativo. Muito obrigada!

Ao Prof. Dr. Marcelo Lima, agradeço por ter aceitado caminhar comigo em mais uma etapa dessa trajetória. Posso afirmar que seu entusiasmo genuíno pela pesquisa e pela construção do conhecimento é inspirador. Agradeço pelo apoio, pela leitura e escuta atenta, bem como pelas sugestões sempre pertinentes. Sua habilidade em provocar reflexões críticas foi fundamental para a conclusão deste estudo. Muito obrigada por continuar acreditando e apostando no meu percurso.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento da bolsa de doutorado, fundamental para a realização desta pesquisa. O apoio das agências de fomento, além de viabilizar as condições materiais para a dedicação aos estudos, também reafirma o papel da ciência e da educação pública na construção de um país mais justo e igualitário.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE - Ufes), expresso minha gratidão pelo espaço formativo, pela liberdade

de investigação e interlocuções que me proporcionaram amadurecimento crítico e compromisso com a pesquisa educacional. Aos colegas do grupo de pesquisa *Federalismo e Políticas Educacionais*, registro minha gratidão. Nossa convivência foi significativa e acolhedora, deixando marcas importantes neste processo formativo. Muito obrigada pela parceria, pelo apoio e pelas trocas que enriqueceram este caminho. Agradeço, também, aos colegas da turma 17D, com quem compartilhei vivências, aprendizados e desafios por meio das telas durante o percurso remoto.

Aos técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e aos gestores da Secretaria de Estado de Educação (SED) de Mato Grosso do Sul, em especial àqueles que colaboraram com a pesquisa nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul, agradeço pela disponibilidade, pelas entrevistas concedidas, pelo compartilhamento de documentos e, principalmente, pela confiança na importância deste estudo para o aprimoramento das políticas públicas educacionais.

Agradeço, com sincera admiração e respeito, a todos os membros da banca: Prof. Dr. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho, obrigada por gentilmente aceitar participar e contribuir para a culminância deste trabalho. Aos Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio, Prof.^a Dr.^a Carina Copatti e Prof. Dr. Marcelo Lima, que acompanharam esta pesquisa em suas diferentes etapas. Suas contribuições foram fundamentais para o amadurecimento teórico, metodológico e analítico deste trabalho. Cada observação, sugestão e questionamento ampliou meu olhar e fortaleceu a consistência desta tese. Sou imensamente grata pela leitura, pela disponibilidade e pelo valioso compartilhamento de saberes ao longo deste percurso.

À minha família, meu alicerce incondicional, expresso meu mais profundo agradecimento. À minha filha, que chegou ao mundo durante este percurso formativo e me fez redescobrir o sentido do tempo, da paciência e da persistência. Ela aprendeu, desde cedo, a compartilhar a amamentação com os livros e o computador, acompanhando-me nas entrevistas e nas pesquisas de campo, me inspirando em cada etapa desta caminhada. Ao meu companheiro de vida e de estudos, agradeço pelo apoio constante, pelo incentivo generoso e por caminhar ao meu lado na construção dos meus sonhos em todas as dimensões da vida. Aos meus pais, irmãos, sobrinhos e cunhadas, obrigada por compreenderem, apoiarem e

celebrarem cada conquista ao longo da minha formação. Em especial, à minha mãe, por tudo o que fez e faz por mim, por sua dedicação incansável e amor inabalável: não há palavras que expressem minha eterna gratidão.

RESUMO

Esta tese analisa a implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul, problematizando as relações intergovernamentais (RIG) no contexto do federalismo cooperativo. Parte-se da premissa de que a articulação entre a União e os entes subnacionais é determinante para a efetividade de programas federais em um país federativo marcado por desigualdades regionais e assimetrias institucionais. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, valendo-se do estudo de caso como estratégia metodológica e da análise documental como principal técnica de investigação, com foco nos processos de implementação de três Centros Estaduais de Educação Profissional nos municípios de Dourados, Naviraí e Chapadão do Sul. O referencial teórico apoia-se nos princípios do federalismo, das relações intergovernamentais, da coordenação federativa e da implementação de políticas públicas, compreendendo a implementação dessas políticas como um processo capaz de acionar mecanismos de redução ou acirramento das desigualdades. Os resultados demonstram que, em contraste com outras unidades federativas, a construção das unidades escolares foi plenamente realizada em Mato Grosso do Sul, destacando-se a atuação da gestão estadual na coordenação horizontal. Contudo, a ausência de medidas estruturantes para o funcionamento das escolas limitou a institucionalização da política: a implementação das atividades escolares foi parcial, restrita ou descontinuada, e nenhuma das unidades passou a ofertar o ensino médio integrado à educação profissional, principal objetivo do Programa Brasil Profissionalizado. As falhas de apoio técnico e financeiro da União, a falta de articulação e de planejamento integrado entre os entes federados revelaram a incongruência entre a política de expansão da infraestrutura e a ausência de um plano efetivo de funcionamento. Conclui-se que a fragmentação nas RIG restringiu o alcance do programa e acabou por reforçar desigualdades pré-existentes, uma vez que a ampliação do ensino médio integrado à educação profissional permaneceu limitada na rede estadual.

Palavras-chave: Relações Intergovernamentais. Federalismo. Implementação de Políticas Públicas. Programa Brasil Profissionalizado.

ABSTRACT

This thesis analyzes the implementation of the *Programa Brasil Profissionalizado* in the state of Mato Grosso do Sul, problematizing the intergovernmental relations (RIG) within the context of cooperative federalism. It is based on the premise that the articulation between the federal government and subnational entities is crucial for the effectiveness of federal programs in a federative country marked by regional inequalities and institutional asymmetries. The research adopts a qualitative approach, employing case study as its methodological strategy and documentary analysis as the main research technique, focusing on the implementation processes of three State Centers for Professional Education in the municipalities of Dourados, Naviraí, and Chapadão do Sul. The theoretical framework is grounded in the principles of federalism, intergovernmental relations, federative coordination, and policy implementation, understanding implementation as a process capable of triggering mechanisms that either reduce or exacerbate inequalities. The findings reveal that, in contrast to other federative units, the construction of school facilities was fully completed in Mato Grosso do Sul, highlighting the role of state-level management in horizontal coordination. However, the absence of structural measures to ensure the schools' operation limited the institutionalization of the policy: the implementation of educational activities was partial, restricted, or discontinued, and none of the units began offering integrated secondary education with vocational training, which was the main objective of the Programa Brasil Profissionalizado. Failures in technical and financial support from the federal government, along with the lack of articulation and integrated planning among the federated entities, revealed the incongruity between the policy of infrastructure expansion and the absence of an effective operational plan. It is concluded that fragmentation in RIG restricted the program's reach and reinforced pre-existing inequalities, as the expansion of integrated secondary education with vocational training remained limited within the state education network.

Keywords: Intergovernmental Relations; Federalism; Public Policy Implementation; Programa Brasil Profissionalizado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado

Agehab – Agência de Habitação Popular

Agesul – Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos

AL – Estado de Alagoas

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BA – Estado da Bahia

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

Capex – Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CE – Estado do Ceará

Ceep – Centro Estadual de Educação Profissional

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

Coaf – Coordenadoria de Administração de Finanças

DF – Distrito Federal

EaD – Ensino a Distância

EEEP – Escola Estadual de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

EMI – Ensino Médio Integrado

ES – Estado do Espírito Santo

EP – Educação Profissional

FIC – Formação Inicial e Continuada

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GAC – Gerência de Acompanhamento de Contratos

GEF – Gerência de Finanças

Gecon – Gerência de Convênios

GOC – Gerência de Obras Civis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFMS – Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96

MEC – Ministério da Educação

MRosc – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

MS – Estado de Mato Grosso do Sul

MT – Estado de Mato Grosso

ONGs – Organizações Não Governamentais

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

Paic – Programa Alfabetização na Idade Certa

PAR – Plano de Ações Articuladas

PBP – Programa Brasil Profissionalizado

PCD – Pessoas Com Deficiência

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PB – Estado da Paraíba

PE – Estado de Pernambuco

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR – Estado do Paraná

Procentro – Centro de Ensino Experimental

Proeja – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos

ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador

ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

RIG – Relações Intergovernamentais

RN – Estado do Rio Grande do Norte

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SP – Estado de São Paulo

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SED – Secretaria Estadual de Educação (MS)

Seinfra – Secretaria de Infraestrutura de Mato Grosso do Sul

Semed – Secretaria Municipal de Educação

SNE – Sistema Nacional de Educação

Setec – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

Simec – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

Sincov - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SUS – Sistema Único de Saúde

Suas – Sistema Único de Assistência Social

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

Tese – Tecnologia Empresarial Sócio Educacional

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Terceira etapa: revisão integrativa.....	82
Tabela 2 - Estados, pactuações e valor total.....	142
Tabela 3 - Celebrações do Programa Brasil Profissionalizado por região (2007-2020).....	146
Tabela 4 - Comparação geral das regiões (2007-2020).....	147
Tabela 5 - Número de obras por estado e tipo de objeto pactuado.....	150
Tabela 6 - Objetos pactuados por região (2007-2020).....	152
Tabela 7 - Percentual de conclusão por objeto pactuado por região.....	155
Tabela 8 - Percentual de conclusão por objeto pactuado nos estados da região Centro-Oeste.....	156
Tabela 9 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no Brasil (2010).....	166
Tabela 10 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no estado de Mato Grosso do Sul (2010).....	167
Tabela 11 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional no Brasil e em Mato Grosso do Sul (2010).....	170
Tabela 12 - Infraestrutura das escolas públicas no Brasil e em MS (2010).....	172
Tabela 13 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Naviraí/MS (2010).....	183
Tabela 14 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso do Sul e em Naviraí (2010).....	185
Tabela 15 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Naviraí (2015 e 2019).....	205
Tabela 16 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Dourados/MS (2010).....	211
Tabela 17 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso Do Sul e em Dourados (2010).....	213
Tabela 18 - Matrículas no EM e na Educação Profissional em Dourados (2015 e 2019).....	228
Tabela 19 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Chapadão do Sul/MS (2010).....	234
Tabela 20 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso Do Sul e em Chapadão do Sul (2010).....	235
Tabela 21 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Chapadão do Sul (2015 e 2019).....	257

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gestores entrevistados em Mato Grosso do Sul.....	37
Quadro 2 - Questões de investigação, fontes, levantamento e acesso aos dados.....	39
Quadro 3 - Sistematização das responsabilidades administrativas, técnicas e financeiras da União/FNDE na implementação do PBP.....	62
Quadro 4 - Sistematização das responsabilidades administrativas, técnicas e financeiras dos estados na implementação do PBP.....	64
Quadro 5 - Primeira etapa: revisão integrativa.....	80
Quadro 6 - Segunda etapa: revisão integrativa.....	81
Quadro 7 - Trabalhos selecionados para análise – termo: “implementação de políticas educacionais” AND “relações intergovernamentais”.....	83
Quadro 8 - Trabalhos selecionados para análise – termo: “Programa Brasil Profissionalizado”.....	84
Quadro 9 - Quarta etapa: revisão integrativa.....	85
Quadro 10 - Fatores de viabilização e entraves: RIG e PBP - síntese do conhecimento a partir dos descritores utilizados no levantamento bibliográfico....	111
Quadro 11 - Convênio de construção de escolas técnicas pactuadas no estado de Mato Grosso do Sul (Programa Brasil Profissionalizado).....	178
Quadro 12 - Comparativo da Implementação do Programa Brasil Profissionalizado nos três municípios de Mato Grosso do Sul.....	263

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do governo federal na implementação do PBP	60
Figura 2 - Organograma do governo estadual na implementação do PBP	63
Figura 3 - Fachada da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE	68
Figura 4 - Auditório da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE	69
Figura 5 - Hall de entrada e acesso à biblioteca - padrão definido pelo MEC/FNDE	70
Figura 6 - Projeto do Laboratório de Química - padrão definido pelo MEC/FNDE ..	71
Figura 7 - Sala de Aula da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE	71
Figura 8 - Salas de Aula Segundo Pavimento - padrão definido pelo MEC/FNDE ..	72
Figura 9 - Espaço de vivência - padrão definido pelo MEC/FNDE	72
Figura 10 - Quadra Poliesportiva da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE	73
Figura 11 - Blocos de Salas de Aula - padrão definido pelo MEC/FNDE	73
Figura 12 - Etapas da Revisão Integrativa	78
Figura 13 - Mecanismos de reprodução de desigualdades em processos de implementação	120
Figura 14 - Vista aérea da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE	140
Figura 15 - Mapa do Brasil - Destaque para o estado de Mato Grosso do Sul	163
Figura 16 - Mapa de Mato Grosso do Sul - Destaque para os municípios - Dourados, Chapadão do Sul e Naviraí	177
Figura 17 - Valor aprovado do Convênio nº 658476/2009	180
Figura 18 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Local selecionado município de Naviraí	181
Figura 19 - Competências das Unidades de Gestão do Estado de Mato Grosso do Sul	190
Figura 20 - Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet - Naviraí/MS	193
Figura 21 - Convênio de Permissão de uso do espaço do Centro Estadual de Educação Profissional Senador Ramez Tebet	201
Figura 22 - Instituto Federal Campus Naviraí (IFMS) em funcionamento compartilhado com o Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet	201
Figura 23 - Instituto Federal Campus Naviraí (IFMS) em funcionamento exclusivo no espaço do antigo Centro Estadual de Educação Profissional Senador Ramez Tebet	202
Figura 24 - Laboratório de Informática - IFMS Campus Naviraí	203
Figura 25 - Sala de aula - IFMS Campus Naviraí	203

Figura 26 - Biblioteca - Primeiro andar - IFMS Campus Naviraí.....	204
Figura 27 - Biblioteca - Segundo Andar - IFMS Campus Naviraí.....	204
Figura 28 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Município de Dourados....	209
Figura 29 - Terceiro Termo Aditivo do Contrato.....	221
Figura 30 - Centro Estadual de Educação Profissional - Professora Evanilde Costa da Silva - Dourados/MS.....	224
Figura 31 - Centro Estadual de Educação Profissional - Professora Evanilde Costa da Silva - Dourados/MS.....	224
Figura 32 - Laboratório de Ciências/Ceep – Dourados/MS.....	228
Figura 33 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Local selecionado município de Chapadão do Sul.....	233
Figura 34 - Descrição da distribuição dos blocos da escola técnica de Chapadão do Sul.....	238
Figura 35 - Foto (anexa ao relatório da obra) da placa informativa da construção da escola técnica.....	240
Figura 36 - Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel - Chapadão do Sul.....	254
Figura 37 - Segundo Pavimento- Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel - Chapadão do Sul.....	254
Figura 38 - Print da Rede Social (Instagram) do Ceep Arlindo Neckel de Chapadão do Sul.....	256

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1.....	47
1. O PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO: CARACTERIZAÇÃO	47
1.1 O ENSEJO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO.....	47
1.1.1 Instituição do Programa Brasil Profissionalizado: Decreto nº 6.302/2007.....	50
1.1.2 Instrumentos de pactuação do Programa Brasil Profissionalizado.....	53
1.2 AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBP.....	58
1.2.1 As responsabilidades da União na implementação do PBP.....	58
1.2.2 As responsabilidades dos estados na implementação do PBP.....	63
1.3 APRESENTAÇÃO DO PROJETO ARQUITETÔNICO PADRÃO PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS TÉCNICAS ESTADUAIS VIA PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO.....	67
CAPÍTULO 2.....	75
2.IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UMA REVISÃO DA LITERATURA.....	75
2.1 CONSTRUÇÃO DA BASE DE ANÁLISE: DO PROBLEMA DE PESQUISA À ESCOLHA DOS ESTUDOS.....	79
2.1.1 Categorização dos estudos e mapeamento das principais tendências..	85
2.1.2 Implementação de políticas educacionais e relações intergovernamentais.....	87
2.1.3 Regime de colaboração – assistência técnica e financeira da União.....	90
2.1.4 Descentralização.....	93
2.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E RIG.....	95
2.2.1 Programa Brasil Profissionalizado.....	99
2.2.2 Gestão e financiamento do PBP.....	100
2.2.3 Implementação do PBP.....	104
2.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS: PBP.....	107

2.4 SÍNTESE ANALÍTICA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: ELEMENTOS PARA O DEBATE EDUCACIONAL.....	110
CAPÍTULO 3.....	116
3.FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS.....	116
3.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	116
3.1.1 Implementação de políticas públicas e desigualdades.....	120
3.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO CONTEXTO FEDERATIVO.....	123
3.2.1 Federalismo e implementação de políticas públicas.....	125
3.2.2 Coordenação de políticas públicas.....	129
3.2.3 Coordenação, cooperação e relações intergovernamentais.....	132
CAPÍTULO 4.....	138
4.A PESQUISA: DO CONTEXTO NACIONAL BRASILEIRO À IMPLEMENTAÇÃO ESTADUAL DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO.....	138
CAPÍTULO 5.....	160
5.A PESQUISA: DO CONTEXTO ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL À IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO.....	160
5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	176
5.1.1 O Município de Naviraí/ MS: caracterização geral.....	180
5.1.1.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Naviraí/ MS e as relações intergovernamentais.....	187
5.1.1.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí: coordenação horizontal.....	192
5.1.1.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí: coordenação vertical.....	194
5.1.1.4 Concretização do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí/MS.....	198
5.1.2 O município de Dourados/MS: caracterização geral.....	209
5.1.2.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Dourados/MS e as relações intergovernamentais.....	214
5.1.2.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS: coordenação horizontal.....	222

5.1.2.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS: coordenação vertical.....	225
5.1.2.4 Concretização do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS.....	226
5.1.3 O município de Chapadão do Sul/ MS: caracterização geral.....	231
5.1.3.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Chapadão do Sul/ MS e as relações intergovernamentais.....	237
5.1.3.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Chapadão do Sul: coordenação horizontal.....	250
5.1.3.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Chapadão do Sul/MS: Coordenação Vertical.....	251
5.1.3.4 Concretização do Centro de Educação Profissional em Chapadão do Sul/MS.....	253
5.2 SISTEMATIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO.....	261
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	280
REFERÊNCIAS.....	293
ANEXO I - CARTA DE ANUÊNCIA - MATO GROSSO DO SUL.....	307
APÊNDICE I - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP DE DOURADOS.....	308
APÊNDICE II - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP DE CHAPADÃO DO SUL.....	311
APÊNDICE III - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP/IFMS DE NAVIRAÍ....	314

INTRODUÇÃO

Desde o primeiro contato efetivo com a pesquisa na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), por meio do Programa de Iniciação Científica durante a Graduação em Pedagogia (2011–2015), as políticas públicas educacionais tornaram-se tema de interesse, com ênfase no ensino médio (EM) e na educação profissional (EP). No mestrado acadêmico (2016–2018), a investigação concentrou-se na análise da implementação do Programa Brasil Profissionalizado (PBP) no estado do Espírito Santo, resultando na elaboração da dissertação sobre o tema.

O estudo evidenciou fragilidades nas relações entre as esferas nacional, estadual e municipal, bem como disputas políticas e ideológicas, além de limitações administrativas dos entes subnacionais na execução do programa federal. Esses elementos impulsionaram a continuidade da pesquisa no doutorado, com foco nas Relações Intergovernamentais (RIG) na implementação das políticas educacionais.

A presente tese insere-se na linha de pesquisa “Educação, Formação Humana e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e está vinculada ao Grupo de Pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais”, que tem como objetivo, em seu Projeto Base, “[...] analisar as relações entre a organização do Estado em contextos federativos e as políticas educacionais quanto à garantia e efetividade do direito à educação” (Universidade Federal do Espírito Santo, 2013).

O federalismo é fundamental para compreender as políticas públicas, pois envolve diferentes níveis de governo com distintos graus de autonomia. Não há um modelo único de federação, já que cada país estrutura a distribuição de poder e recursos conforme suas especificidades sociais e históricas (Anderson, 2009). No entanto, todas as federações visam preservar a unidade territorial e assegurar a diversidade.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 1º, definiu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1988). Além disso, a Carta Magna estabeleceu o modelo de federalismo cooperativo, que exige o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, os quais possuem autonomia e, ao mesmo tempo, devem atuar de modo cooperativo e coordenado para assegurar a

efetivação dos direitos descritos nesta lei, buscando, assim, o equilíbrio entre autonomia e interdependência (Grin, 2016). A inclusão dos municípios como entes federativos tornou a federação brasileira uma das poucas no mundo a operar com três instâncias de poder, ampliando a complexidade das RIG na implementação de políticas públicas.

Além das competências comuns e concorrentes estabelecidas constitucionalmente para os entes federativos, é importante considerar as desigualdades estruturais de ordem social, política, econômica e administrativa que permeiam o federalismo brasileiro (Arretche, 1999). Tais disparidades impõem desafios adicionais à implementação de políticas públicas, exigindo formas robustas de coordenação intergovernamental. Como aponta Souza (2018), a efetivação das políticas depende de interações dinâmicas entre múltiplas instâncias decisórias, sendo a cooperação e a articulação institucional elementos indispensáveis para mitigar os efeitos dos desequilíbrios regionais e garantir maior coesão na implementação das políticas.

Segundo Anderson (2009), o federalismo está intrinsecamente ligado à democracia e ao Estado de Direito, pois regimes não democráticos tendem a restringir a autonomia dos entes federativos. Essa forma de governo exige a distribuição de poder e o diálogo intergovernamental. Embora envolva conflitos e desafios, Grin (2016) destaca que essa desarmonia não é necessariamente prejudicial, pois reflete a própria essência do federalismo: a coexistência de governos autônomos atuando no mesmo território.

Compreende-se que a garantia dos direitos fundamentais instituídos na CF/88 requer um papel ativo do Estado em seu sentido amplo. Desse modo, o governo central deve exercer a função de coordenação e atuar em colaboração com os entes subnacionais, assegurando não apenas a preservação das conquistas históricas em prol dos direitos sociais, civis e políticos, mas também o avanço na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, Novelino (2020) argumenta que o êxito de uma federação depende de sua sensibilidade aos desníveis existentes, de modo que permita um equilíbrio de forças entre as unidades federativas. O federalismo cooperativo, portanto, exige a articulação entre a União e os Estados-membros, fundamentada na cooperação intergovernamental para o melhor desenvolvimento das atribuições públicas,

provendo condições favoráveis à garantia dos direitos dos cidadãos. Com base nessa premissa, esta pesquisa propõe analisar uma política educacional, especificamente, o Programa Brasil Profissionalizado, buscando compreender como a sua implementação reflete as dinâmicas do federalismo cooperativo.

A CF/88 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, garantindo acesso e permanência escolar. O art. 208 define a obrigatoriedade do ensino básico dos 4 aos 17 anos, enquanto os arts. 23 e 211 determinam a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos por meio do Regime de Colaboração, reforçando a interdependência governamental (Brasil, 1988; Novelino, 2020).

A repartição de competências na educação é definida no art. 211 da CF/88, ao dispor que cabe à União organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer função redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal devem atuar com prioridade nas etapas do ensino fundamental (EF) e ensino médio (EM) (Brasil, 1988).

A legislação estabelece a atuação prioritária de cada instância; no entanto, não isenta a responsabilidade de todos os entes federados na garantia do direito à educação. Assim, independentemente da repartição de competências, que define a responsabilidade prioritária por determinadas etapas a cada ente federado, conforme sua capacidade técnica e financeira, todos são incumbidos de assegurar o direito à educação, apesar de suas competências específicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (LDB) reforça essa premissa ao estabelecer que os entes devem atuar na organização dos sistemas de ensino em Regime de Colaboração, previsto no art. 8º (Brasil, 1996), ou seja, em mútua articulação.

Assim, o Regime de Colaboração pressupõe a cooperação entre os entes na garantia do ensino. Na ausência de sua regulamentação, uma das formas de estimular essa

colaboração, por meio das RIG, é a criação de programas federais, nos quais todos os entes devem mobilizar-se para implementá-los.

A cooperação entre o governo central e os entes subnacionais possibilitou e impulsionou a criação de diversos programas federais no início do século XXI. No segundo mandato de Lula (2007-2011), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹ estruturou iniciativas educacionais, fornecendo diagnósticos e ferramentas de planejamento para fortalecer a atuação local sem comprometer sua autonomia (Brasil, 2007).

O Ministério da Educação (MEC) elaborou o PDE com base no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, previsto no Decreto nº 6.094/2007. Esse plano estabelece a implementação de metas em Regime de Colaboração, por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica (Brasil, 2007).

O PDE instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR) como estratégia de assistência técnica e financeira, exigindo planos de trabalho para melhorar a educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A adesão do PAR pelos governos subnacionais era pré-requisito para a celebração de convênios e cooperações (Brasil, 2007).

A concepção de educação que orienta o PDE está ancorada na articulação entre os processos de socialização e individuação do sujeito, tendo como finalidade a construção da autonomia. Parte da premissa de que formar indivíduos autônomos implica capacitá-los a adotar posturas críticas e criativas diante da realidade social. Para que isso ocorra, é necessário assegurar a emergência de subjetividades críticas, formadas no interior de uma tradição cultural mediada pela linguagem e pelo trabalho.

¹ [...] o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação (Brasil, 2007).

Tal processo só se efetiva por meio da apropriação de conteúdos historicamente produzidos e da capacidade de análise crítica sobre eles (Brasil, 2007).

Nesse contexto, o Programa Brasil Profissionalizado (PBP), objeto deste estudo, foi concebido pelo MEC e instituído por meio do Decreto nº 6.302/2007, com objetivo de estimular a oferta de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nas redes estaduais, visando a articulação entre formação geral e educação profissional a partir dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais, conforme estabelecido no Decreto nº 6.302/2007, Art. 1º (Brasil, 2007). Desse modo, é fundamentado na concepção de integração entre o ensino médio e a formação técnica, considerando que essa articulação representa a diretriz mais adequada para proporcionar uma formação integral do sujeito, ao abarcar os saberes científicos, técnicos e humanísticos em uma perspectiva emancipatória.

Sendo assim, ao elencar o ensino integrado como eixo estruturante, o PBP visa não apenas a expansão da matrícula na EP, mas também a reorientação dos modelos de formação, contribuindo para a superação da dicotomia histórica entre trabalho e educação, e ampliando as possibilidades de inserção social e produtiva dos jovens no mundo trabalho e na vida cidadã. A inclusão do PBP no rol de programas federais foi resultado da articulação entre o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação² e o PAR, demonstrando a intencionalidade de integração estratégica entre essas iniciativas para fortalecer a educação no país.

Para atingir os objetivos propostos pelo programa, foram elencadas diversas ações como: a construção, reforma e ampliação de escolas técnicas; a aquisição de equipamentos para laboratórios; a formação e qualificação de profissionais; e o fornecimento de recursos pedagógicos. Essas ações são classificadas em duas categorias: infraestrutura, que abrange as construções, reformas e ampliações de unidades escolares; e genérica, que contempla recursos pedagógicos, mobiliário, acervos bibliográficos e materiais de uso geral das escolas. Esta pesquisa concentra-se especificamente na categoria de infraestrutura, com ênfase na análise da

² O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf. Acesso em: 5 nov. 2022.

construção de escolas técnicas profissionalizantes de nível estadual, viabilizadas por meio de convênios firmados entre a União e os estados.

A adesão dos governos subnacionais ao PBP é voluntária, assim os estados interessados elaboram planos de ação alinhados com o PAR, conforme as orientações estabelecidas pela coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse processo buscava garantir a compatibilidade das propostas estaduais com os objetivos e critérios definidos pelo programa, visando uma implementação cooperativa e coordenada.

Para a implementação do PBP, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), atuou como instituição gestora. O FNDE, como representante da União, assumiu o papel de concedente e principal financiador do programa. Os estados, como convenientes, ou seja, proponentes e executores do programa, geralmente são representados pelas Secretarias Estaduais de Educação Tecnológica. A formalização das parcerias entre os governos ocorre por meio da celebração de convênios e Termos de Compromisso entre os estados e o FNDE.

De modo geral, cabe à União a função de coordenar o PBP, prestar assistência técnica aos estados e financiar 99% dos recursos previstos. Aos estados, atribui-se a responsabilidade de contribuir com uma contrapartida de 1% dos recursos financeiros totais, além de assegurar a gestão, a fiscalização e a garantir a execução dos objetos pactuados. Desse modo, a implementação do PBP está intrinsecamente vinculada à articulação federativa entre os diferentes níveis de governo, exigindo cooperação contínua por meio das RIG.

Tradicionalmente, muitos estudos sobre implementação de políticas pautaram-se por uma abordagem centrada na "fracassomania", conceito que descreve a tendência de atribuir à implementação o insucesso das políticas públicas, desconsiderando a dinamicidade e os ajustes necessários nesse processo (Lotta, 2019; Bichir, 2020). Essa visão limita a análise a um diagnóstico de falhas, em vez de uma compreensão mais aprofundada dos mecanismos que viabilizam ou dificultam a concretização das políticas.

Nesse contexto, compreender os fatores e condições que interferem na ação governamental constitui um desafio central para o campo das políticas públicas (Pires;

Gomide, 2024), uma vez que a implementação de programas federais não depende apenas da estrutura normativa. A literatura sobre a implementação de políticas públicas tem avançado na compreensão dos desafios inerentes a esse processo, deslocando o foco do desenho normativo para a complexidade que marca a implementação (Faria, 2012).

Nesse sentido, por meio desta pesquisa, pretende-se ir além da mensuração da distância entre formulação e implementação. Propõe-se um olhar analítico sobre a implementação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul, buscando compreender as RIG envolvidas, os desafios enfrentados e as estratégias governamentais mobilizadas para sua execução.

Assim, a presente tese contribui para o campo de estudos sobre a implementação de políticas públicas no contexto do federalismo brasileiro, considerando que ainda persistem lacunas teóricas e empíricas, especialmente no que se refere à compreensão dos mecanismos concretos de execução de programas federais que demandam coordenação e cooperação entre os entes federativos. Ademais, visa colaborar com a continuidade de investigações acadêmicas, bem como oferecer evidências que possam orientar gestores públicos na melhoria da efetividade dessas políticas.

O PBP despertou interesse acadêmico por suas características inovadoras, destacando-se, entre elas, o Projeto Arquitetônico Padrão do FNDE para a construção de escolas, considerado o mais ousado da história da educação profissional no Brasil. Tal iniciativa representa o esforço em garantir ambientes modernos e adequados, visando ampliar não apenas o acesso, mas também promover a qualificação infraestrutural das escolas técnicas estaduais para a oferta do EMI.

Estudos apontam que a infraestrutura escolar impacta diretamente a qualidade da educação, favorecendo tanto o desempenho acadêmico dos alunos quanto sua aprendizagem (Soares; Soares, 2007). Andrade, Campos e Costa (2021) afirmam que ambientes adequados promovem autonomia e estimulam o aprendizado, enquanto instalações precárias podem levar ao desinteresse e à evasão escolar. Além disso, melhorias na infraestrutura são essenciais para fortalecer as práticas educativas e criar um ambiente propício ao ensino e aprendizado (Soares Neto *et al.*, 2013).

Os dados do Censo Escolar de 2010 evidenciaram desafios na infraestrutura das escolas públicas brasileiras, com baixos índices de instituições que possuem biblioteca (27%), laboratório de informática (33%), laboratório de ciências (7%) e quadras esportivas (25%). Em Mato Grosso do Sul, os índices são um pouco melhores em alguns aspectos, mas ainda insuficientes.

Nesse contexto, há um significativo potencial de impacto que as construções dos Centros Estaduais de Educação Profissional (Ceep) podem gerar em suas localidades. Cada escola construída possibilita a ampliação de oferta de 1.200 novas vagas de EMI nas redes estaduais, conforme estabelecido pelo projeto padrão elaborado pelo FNDE. Assim, a construção dos Ceep pode contribuir não apenas para a expansão do EMI, mas também para a melhoria da infraestrutura das escolas públicas estaduais, tornando-as mais atrativas e contribuindo para a qualidade educacional.

Elencou-se como lócus desta pesquisa o estado de Mato Grosso do Sul, motivado pela soma de diversos fatores. Um deles é a constatação da ausência de estudos sobre a implementação do PBP na Região Centro-Oeste, especialmente, no estado de Mato Grosso do Sul (MS), revelada por meio de revisão de literatura. Apesar de existirem dissertações e artigos sobre o programa em outras unidades da federação, não foram identificadas investigações que abordassem a experiência da execução do programa no MS, sobretudo no que tange às RIG envolvidas no processo de implementação.

Outro fator considerado foi o contexto educacional do estado de Mato Grosso do Sul, que indicou a demanda populacional em idade escolar e os desafios de distorção idade série, abandono, exclusão escolar, com destaque para o EM, além de carências na infraestrutura das escolas públicas. Nesse contexto, também é importante destacar a dinâmica de crescimento econômico no estado, marcado pela agropecuária e setores industriais em Mato Grosso do Sul, o que sugere a necessidade de qualificação profissional e reforça a importância da implementação dos Ceep como possibilidade de expansão do acesso ao ensino médio profissionalizante.

Soma a isso, com a análise preliminar dos dados do Programa Brasil Profissionalizado, constatou-se que o Mato Grosso do Sul foi o estado que pactuou o

maior número de obras totais (construção, reformas e ampliações) da Região Centro-Oeste. Ademais, diferente de outros estados que apresentaram dificuldades na finalização das obras, o MS obteve êxito nas construções, com 100% de conclusão dos objetos pactuados com o FNDE. No estado de MS todas as pactuações firmadas foram entregues, apresentando pertinência analítica para o estudo da execução do Programa Brasil Profissionalizado.

Acrescenta-se que, a viabilidade da pesquisa no estado também foi impulsionada pela disponibilidade da Secretaria Estadual de Educação (SED) de Mato Grosso do Sul em colaborar com o acesso aos dados documentais e às informações detalhadas sobre a implementação do programa, bem como em facilitar o contato e a realização de entrevistas com os principais gestores envolvidos. O contato com a SED foi prontamente respondido, possibilitando o agendamento de visitas técnicas presenciais, nas quais os dados dos processos de implementação das obras pactuadas foram disponibilizados.

Ressalta-se que o estudo sobre a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em MS constitui um caso representativo, no qual a investigação permite evidenciar os desafios e as estratégias adotadas na execução de um programa federal em um contexto específico. Dessa forma, a análise possibilita compreender como o PBP se materializa na prática, considerando as RIG mobilizadas em sua implementação, com foco na experiência do estado de Mato Grosso do Sul.

A literatura indica que a implementação de políticas públicas está diretamente articulada às RIG estabelecidas entre os entes federados (Sari, 2009; Cruz; Farah; Ribeiro, 2020). Na revisão bibliográfica, que será mais bem detalhada em capítulo específico, constatou-se que embora existam estudos sobre os fatores que facilitam ou dificultam a implementação do programa, a maioria limita-se a identificar o sucesso ou fracasso da execução, desconsiderando o processo de implementação.

Ademais, não foram identificados trabalhos que analisaram como as RIG entre a União, os estados e os municípios contribuem para a concretização e a manutenção de programas federais executados pelos entes subnacionais. Ou seja: a articulação intergovernamental se mantém ao longo do processo de implementação? Os estados

e municípios conseguiram dar continuidade ao programa? Há suporte da União aos entes subnacionais após a implementação da infraestrutura?

Sabe-se que o processo de implementação de políticas envolve um emaranhado de elementos que interferem e, por vezes, frustram os mais bem-intencionados planejamentos (Secchi, 2010). Cumpre destacar que, no contexto federativo, a implementação de políticas públicas é atravessada pela diversidade de condições entre as esferas subnacionais e influenciada por uma série de fatores que determinam o grau de efetivação das políticas e programas.

Desse modo, é importante destacar que, quanto maior a cooperação e a colaboração entre os governos, maiores são as chances de plena implementação, pois essa articulação favorece o alcance de objetivos comuns. As RIG, portanto, exercem influência direta na implementação de políticas públicas, uma vez que dificilmente um ente federado implementa uma política de forma isolada, sem o consentimento e a articulação com os demais.

Diante da complexidade do processo de implementação do PBP no país e da carência de estudos que abordem a dimensão das RIG, torna-se necessária a ampliação de pesquisas que busquem identificar e analisar variáveis que interferem na implementação de programas federais, com ênfase no papel dessas relações para sua efetiva concretização.

Nesse contexto, a realização deste estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre a implementação de políticas públicas educacionais no contexto federativo brasileiro, marcado por desafios de cooperação e coordenação entre os entes federados. Parte-se do pressuposto de que a interpretação de uma política deve ir além da simples constatação de seu possível sucesso ou fracasso, especialmente quando baseada apenas em dados quantitativos descritivos. Pelo contrário, é necessário articular os resultados aos processos percorridos, identificar os fatores que os influenciaram e compreender as transformações que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (Draibe, 2001). Em síntese, trata-se de uma investigação que busca compreender não apenas “o que” foi feito, mas “como” e “com que efeitos” as relações intergovernamentais moldam a realidade educacional brasileira.

Nesse sentido, este estudo tem como **objetivo geral** analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul, problematizando as relações intergovernamentais no contexto do federalismo cooperativo. Defende-se que as fragilidades nas RIG e a ausência de uma articulação contínua e estruturada entre União, estado e municípios, comprometeram o funcionamento pleno das escolas técnicas criadas pelo PBP, especialmente no que se refere à oferta do EMI.

Para a consecução do objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) caracterizar o PBP, detalhando seus fundamentos normativos e instrumentos de pactuação, bem como descrever as responsabilidades da União e dos estados em sua implementação, identificando as atribuições administrativas, técnicas e financeiras dos entes federativos;
- b) realizar uma revisão de literatura sobre a implementação de políticas educacionais e as Relações Intergovernamentais (RIG), incluindo estudos específicos sobre a execução do PBP;
- c) discutir os referenciais teóricos sobre a implementação de políticas públicas, o federalismo e as Relações Intergovernamentais (RIG), articulando-os à análise do programa;
- d) apresentar um panorama abrangente da implementação do PBP nos estados brasileiros, entre 2007 e 2020, identificando as pactuações estabelecidas em cada estado e região, bem como a situação das obras realizadas nesse período;
- e) analisar os processos de implementação das construções dos Centros Estaduais de Educação Profissional (Ceep) nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul, pactuados no âmbito do PBP, identificando práticas de coordenação horizontal e vertical;
- f) problematizar as relações intergovernamentais instituídas na implementação e concretização do PBP no estado de Mato Grosso do Sul.

Os caminhos metodológicos utilizados neste estudo seguem uma abordagem qualitativa, orientada pelo método de estudo de caso múltiplo. A escolha metodológica ancorou-se na necessidade de compreender a complexidade das RIG na

implementação do PBP em Mato Grosso do Sul, considerando as articulações estabelecidas entre os entes governamentais. Assim, optou-se por uma estratégia de pesquisa voltada à compreensão de fenômenos sociais complexos, como é o caso da implementação de políticas e programas (Yin, 2003).

O estudo de caso explanatório é apropriado quando a pesquisa busca responder a questões do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle (Yin, 2003, p. 28). Nesse sentido, esta investigação propõe-se a responder à seguinte **questão-problema**: Como as Relações Intergovernamentais instituídas na implementação do Programa Brasil Profissionalizado contribuíram para a sua concretização em Mato Grosso do Sul?

Embora o estudo de caso seja, por vezes, questionado por sua limitada capacidade de generalização científica, Yin (2003) esclarece que, assim como nos experimentos, o que se generaliza são as proposições teóricas, e não populações e universos. Dessa forma, essa estratégia metodológica não pressupõe uma “amostragem”, mas sim a expansão e a generalização analítica das teorias.

Ademais, o estudo de caso enfrenta uma complexidade particular, pois envolve um número maior de variáveis de interesse do que de pontos de dados. Para lidar com essa questão, a pesquisa apoia-se em múltiplas fontes de evidência, promovendo a convergência de dados e beneficiando-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas que orientam tanto a coleta quanto a análise das informações (Yin, 2003, p. 33).

Investigar a implementação de políticas públicas implica a adoção de premissas teóricas que orientam o pesquisador na compreensão do processo. Essas premissas possibilitam a generalização analítica, conforme adotado neste estudo, permitindo a aplicação dos resultados a outros contextos. É importante reconhecer que novos pontos de interesse podem emergir ao longo da investigação, ampliando, assim, o escopo da pesquisa.

O estudo de caso representa uma forma de investigar um fenômeno empírico com base em um conjunto de procedimentos previamente definidos (Yin, 2003). Quando realizados em múltiplos contextos, os estudos de casos têm como objetivo analisar

diferentes unidades para compreender fenômenos complexos, permitindo ao pesquisador captar as variáveis contextuais que influenciam o objeto de estudo.

Essa abordagem é especialmente válida quando se busca explorar a diversidade de experiências relacionadas a um mesmo elemento, possibilitando a identificação de padrões recorrentes e de diferenças significativas entre os casos analisados.

Assim, a investigação desenvolvida nesta tese concentrou-se na análise da implementação do PBP em três municípios do estado de Mato Grosso do Sul, sendo que cada um representa um caso distinto, por se tratar de diferentes contextos municipais dentro de um mesmo estado. Embora estejam sob a jurisdição de um único governo estadual, a implementação ocorreu de maneira singular em cada município, em razão de suas especificidades locais, o que possibilitou identificar padrões e diferenças que influenciaram o processo de implementação em cada realidade.

Para Yin (2003), as evidências resultantes de estudos de casos múltiplos são consideradas mais convincentes; por outro lado, exigem maior tempo e demanda significativa de recursos por parte dos pesquisadores. Assim, com o intuito de realizar uma análise mais abrangente, foram explorados dados quantitativos e qualitativos, buscando aproveitar as potencialidades de cada abordagem. Essas abordagens, compreendidas como distintas e complementares, permitiram uma compreensão mais ampla do objeto investigado.

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa fundamenta-se na articulação entre análise documental e entrevistas semiestruturadas, permitindo a triangulação dos dados. A análise documental pode ser compreendida como uma técnica sistemática de exame e interpretação de documentos, que tem como objetivo identificar significados, padrões e inferências relevantes para o fenômeno investigado (Cellard, 2008; Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Para Bardin (2016), a análise documental pode ser definida como um conjunto de procedimentos voltados a representar o conteúdo de um documento de forma distinta do original, com o objetivo de facilitar etapas posteriores de consulta, análise e referência.

Ademais, a análise de documentos reflete concepções políticas e administrativas que moldam os processos de implementação, e sua análise permite não apenas reconstruir eventos, mas também compreender os sentidos atribuídos às ações estatais pelos diversos atores (Belloni, 2001).

Nesse sentido, a análise documental foi realizada a partir de fontes primárias disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), abrangendo os processos administrativos relacionados à implementação das obras vinculadas ao Programa Brasil Profissionalizado. Tais fontes compreendem documentos institucionais, convênios, relatórios técnicos, pareceres, planos de trabalho e registros, fundamentais para compreender as práticas de implementação e as relações intergovernamentais envolvidas.

A utilização de fontes primárias não tratadas previamente, ou seja, que ainda não passaram por sistematização ou interpretação analítica, visa possibilitar a interpretação, a síntese e a produção de inferências analíticas, como ressaltam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009). Neste estudo, foram analisados os processos de implementação do PBP detalhados por município e por obra, complementados por dados disponíveis em sítios eletrônicos institucionais, o que confere maior densidade ao corpus documental e permite observar as nuances entre o planejamento federal e a execução local.

A abordagem metodológica também dialoga com os princípios de análise qualitativa em políticas públicas, que enfatizam a necessidade de explorar a dimensão interpretativa dos documentos como registros das práticas de governo e dos conflitos e articulações institucionais (Souza, 2018). Nessa direção, a análise documental contribui para compreender o percurso das ações na implementação do PBP.

Ademais, as fontes documentais possibilitaram identificar os marcos cronológicos e institucionais do PBP, compreender a lógica federativa que orientou sua execução e identificar dispositivos de coordenação entre os níveis de governo. Como ressaltam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a análise documental não se restringe à coleta de dados, mas exige interpretação contextualizada e crítica, sobretudo quando os documentos são elaborados no âmbito do Estado.

Dessa forma, nesta pesquisa, os documentos não foram tratados apenas fontes informativas, mas constituíram elementos analíticos que permitiram identificar desafios na implementação do programa, contribuindo para a compreensão das dinâmicas das relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais.

A organização das fontes documentais desempenhou um papel fundamental para assegurar a abrangência e a profundidade da investigação. O primeiro passo para a obtenção dos dados documentais foi a solicitação formal ao Ministério da Educação de acesso aos processos referentes à implementação de obras, reformas e ampliações vinculadas ao PBP nos diversos estados brasileiros. Inicialmente, os requerimentos foram realizados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), garantindo o embasamento documental da pesquisa.

Diversos requerimentos foram protocolados (Manifestação nº 23480.013744/2020-96; Manifestação nº 23480.016426/2020; Manifestação nº 18870.003587/2021; Manifestação nº 03005.069730/2022; Manifestação nº 03005.149083/2022); entretanto, nem todos foram integralmente atendidos e algumas respostas apresentaram informações parciais ou insuficientes.

A solicitação de acesso ao conjunto total de processos de implementação foi negada sob a justificativa do grande volume documental e da insuficiência de pessoal no setor responsável pela disponibilização dos arquivos. Além disso, a ausência de digitalização dificultou ainda mais o acesso, uma vez que muitos documentos estavam em formato físico e armazenados fora da sede do FNDE.

Diante das dificuldades para a disponibilização dos dados por meio das solicitações virtuais, optou-se por complementar a coleta de informações por meio de visitas técnicas presenciais, devidamente autorizadas pela orientadora do doutorado. A primeira visita ocorreu na sede do FNDE, em Brasília-DF, seguida de visitas à Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Mato Grosso do Sul. Assim, obteve-se um levantamento geral das obras por estado, disponibilizado em formato de planilha eletrônica e documentos digitalizados, o que permitiu ampliar a base documental da pesquisa.

A partir do levantamento de dados, organizou-se uma sistematização dos arquivos, na qual os documentos foram categorizados por estado e município, permitindo o agrupamento das informações referentes à pactuação, planejamento e implementação do programa. Em seguida, realizou-se uma análise preliminar dos dados, identificando a quantidade de pactuações firmadas por estado e por tipo de objeto. Esse processo possibilitou a verificação do número de celebrações em cada estado e região, oferecendo uma visão mais detalhada da distribuição e execução das ações do programa.

Após essa etapa, foi elaborado um panorama detalhado com o número de obras e a quantidade de volumes documentais por estado. Diante do elevado número de convênios e termos de compromisso, bem como do extenso volume de documentos associado a cada pactuação, tornou-se necessário delimitar a pesquisa a um estado específico, garantindo sua viabilidade. Essa decisão justifica-se pelo fato de que os processos de implementação analisados incluem até 79 volumes por estado, podendo totalizar aproximadamente 15.800³ páginas, o que exigiria um esforço impraticável para a análise em múltiplos estados.

Dando continuidade à coleta de dados, novas solicitações foram encaminhadas ao FNDE para a obtenção de informações gerais sobre as celebrações firmadas no âmbito do PBP. No entanto, em relação aos objetos genéricos (como materiais didáticos, formação de profissionais, mobiliário e equipamentos), o FNDE informou não dispor de dados consolidados e detalhados que pudessem ser disponibilizados.

Por outro lado, para os objetos de infraestrutura (que incluem construção, ampliação e reformas de unidades de ensino), foi fornecida uma planilha com dados de implementação até 2020, contendo os recursos totais por estado e a situação das obras, com base no último relatório de vistoria. O acesso a essas informações permitiu identificar padrões relevantes na execução do PBP nas diferentes regiões do país, com destaque para a Região Centro-Oeste, que apresentou o maior percentual de execução. Entre os estados, Mato Grosso do Sul destacou-se ao atingir 100% de execução dos objetos pactuados com o FNDE, o que motivou sua escolha como foco desta pesquisa.

³ Exemplo quantitativo dos processos de implementação do PBP no estado de São Paulo (2007-2020).

Os casos dos três municípios (Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul) foram selecionados por serem os únicos, em Mato Grosso do Sul, contemplados com a construção de escolas técnicas estaduais. Essa escolha possibilitou a representação de diferentes contextos na implementação do PBP dentro do mesmo estado.

A análise documental incluiu três processos de implementação e quinze volumes das obras de construção de escolas técnicas profissionalizantes (cinco volumes em cada município), totalizando 9.758 páginas distribuídas entre os municípios pesquisados. Em Naviraí, os cinco volumes reuniram 2.936 páginas; em Dourados, o conjunto documental foi o mais volumoso, com 3.704 páginas; e, em Chapadão do Sul, totalizou 3.118 páginas. A expressiva quantidade de registros demonstra a complexidade da implementação e revela a importância de sua análise para a compreensão do Programa Brasil Profissionalizado em Mato Grosso do Sul.

Os processos de implementação foram elaborados pela gestão estadual, reunindo documentos que registram cada etapa e o andamento da execução das obras. Esses processos contêm toda a documentação tramitada durante a implementação do programa, incluindo a descrição dos procedimentos de pactuação entre os estados e o FNDE, a formalização dos convênios, as responsabilidades dos entes federados, os contratos, planos de trabalho, comunicações institucionais, medições de obras, informativos sobre auditorias e relatórios técnicos.

Ademais, abrangem registros sobre os terrenos, licitações, contratos, ofícios trocados entre o FNDE e as secretarias estaduais, valores pactuados e pagos, medições, acompanhamento das obras, bem como eventuais problemas de execução e termos aditivos de prazo e de valor.

A análise desse conjunto documental possibilitou identificar informações institucionais, normativas e operacionais que orientaram a execução do programa, além de registros que evidenciam desafios enfrentados ao longo do processo de execução.

Para atingir os objetivos propostos, foi necessário combinar diferentes fontes empíricas, tendo em vista que, a análise documental, apesar de fornecer uma base sólida sobre os procedimentos institucionais e os registros formais da implementação

do programa, mostrou-se insuficiente para apreender a complexidade da implementação e dos contextos locais.

Desse modo, a utilização de entrevistas semiestruturadas foi fundamental para complementar a interpretação dos dados documentais, permitindo compreender elementos que os registros oficiais não explicitaram.

As entrevistas foram realizadas com gestores da educação, as quais trouxeram elementos relevantes para complementar a análise documental. Os critérios de seleção dos entrevistados foram: (i) gestores estaduais, municipais ou federais que participaram, de alguma forma, da implementação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul ou, especificamente, em algum dos Ceep nos municípios selecionados; e (ii) gestores e ex-gestores da SED responsáveis pelo ensino médio (EM) e pela educação profissional (EP) no referido estado. Ao todo, foram entrevistados seis gestores educacionais de diferentes níveis de governo, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1 - Gestores entrevistados em Mato Grosso do Sul

Entrevistado(a)	Instituição	Município de atuação	Atuação	Participação
G1	SED/MS	Campo Grande	Gestão Estadual de Educação - MS	Acompanhamento dos convênios, Ceep e gestão do EM e da EP do MS.
G2	SED/MS	Campo Grande	Gestão Estadual de Educação - MS	Pactuação dos convênios com o FNDE, monitoramento, acompanhamento e prestação de contas das ações financiadas pelo PBP.
G3	IFMS	Naviraí	Gestão Administrativa	Acompanhamento dos termos de cessão de uso do espaço do Ceep para o IFMS.
G4	SED/MS	Dourados	Gestão Estadual de Educação em Dourados	Acompanhamento do Ceep/Dourados.
G5	Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul	Chapadão do Sul	Gestão Municipal de Educação em Chapadão do Sul	Acompanhamento da doação do terreno para a construção do Ceep/Chapadão do Sul.
G6	SED/MS	Chapadão do Sul	Gestão Estadual de Educação em Chapadão do Sul	Acompanhamento do Ceep/Chapadão do Sul.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados por entrevistas semiestruturadas realizadas em Mato Grosso do Sul.

O quadro 1 apresenta a totalidade dos gestores entrevistados na pesquisa de campo realizada no estado de Mato Grosso do Sul. São indicados, para cada participante, a instituição de origem, o município de atuação, a área funcional e o modo como se deu a sua participação na implementação do Programa Brasil Profissionalizado e/ou nos Ceep. Os entrevistados representaram as diferentes esferas e níveis de gestão da educação (estadual, municipal e federal) e os nomes foram anonimizados por siglas, em conformidade com as determinações éticas que regem a pesquisa com seres humanos.

A utilização de entrevistas semiestruturadas como técnica de coleta de dados conferiu à pesquisa flexibilidade analítica, permitindo adaptar o roteiro de perguntas de acordo com as novas questões que surgiam. Isso possibilitou explorar aspectos contextuais relevantes, muitas vezes ausentes nos documentos. A combinação de perguntas abertas e fechadas também se mostrou relevante para captar elementos implícitos e experiências que não estavam registradas nos documentos oficiais.

As entrevistas⁴ foram conduzidas com base em um roteiro previamente elaborado, mas foi ajustado ao longo do processo. A princípio, o objetivo central da realização das entrevistas era aprofundar aspectos pontuais sobre as relações intergovernamentais instituídas entre os níveis de governo para garantir a implementação do PBP. No entanto, observou-se que diversos entrevistados assumiram não se recordar de detalhes das tratativas, devido ao tempo decorrido da implementação do programa.

Assim, a ênfase das entrevistas foi ajustada de acordo com as informações que os entrevistados demonstraram propriedade para relatar, buscando elucidar dimensões da implementação do PBP não contempladas nos dados documentais, com destaque para a utilização e o funcionamento dos Ceep. A análise das entrevistas foi guiada pela técnica de análise de conteúdo, sistematizada por Bardin (2016). Essa técnica possibilitou categorizar e interpretar as falas dos sujeitos, considerando tanto elementos explícitos quanto implícitos nas narrativas.

⁴ As entrevistas foram agendadas diretamente com os gestores e realizadas presencialmente. A duração média foi de 1h e 30 minutos, foram gravadas em dispositivo eletrônico e, posteriormente, transcritas.

Para tanto, foi realizada uma pré-análise, por meio de leitura flutuante e organização dos dados. Em seguida, o material foi explorado e categorizado de acordo com os temas relevantes ao objeto de pesquisa. Por fim, com base nas categorias, foi realizada a interpretação dos sentidos atribuídos pelos entrevistados, bem como a elaboração de inferências analíticas, conforme propõe Bardin (2016).

Nesse contexto, as narrativas dos gestores foram indispensáveis para complementar a análise documental, fornecendo informações relevantes sobre a implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul.

Para orientar o processo investigativo em consonância com os objetivos específicos desta pesquisa, foram formuladas questões de investigação articuladas às fontes de dados, aos procedimentos de coleta e às estratégias de acesso às informações, compondo o quadro metodológico apresentado a seguir, que estrutura a análise desenvolvida ao longo do estudo.

Quadro 2 - Questões de investigação, fontes, levantamento e acesso aos dados

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	FONTES	LEVANTAMENTO DE DADOS	ACESSO AOS DADOS
a) caracterizar o PBP, detalhando seus fundamentos normativos e instrumentos de pactuação, bem como descrever as responsabilidades da União e dos estados em sua implementação, identificando as atribuições administrativas, técnicas e financeiras dos entes federativos;	Quais os fundamentos legais e normativos do PBP? Que instrumentos de pactuação foram utilizados? Que atribuições administrativas, técnicas e financeiras foram assumidas por cada ente federativo? Como se estrutura o Projeto Arquitetônico Padrão para a construção das escolas técnicas estaduais?	- Decretos; - Resoluções; - Instruções normativas do MEC/FNDE; - Termos de convênio; - Memorial descritivo, - Manuais de execução; - Relatórios técnicos do FNDE.	- Pesquisa documental em bases oficiais (MEC, FNDE); - Sistematização e categorização de convênio, memorial descritivo, manuais de execução e relatórios técnicos; - Análise dos instrumentos jurídicos e administrativos.	- Portais públicos do MEC/FNDE; - Visita presencial à Sede do FNDE em Brasília/DF para solicitações de acesso aos dados do PBP. - Solicitações online a documentos digitalizados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.
b) realizar uma revisão de literatura sobre a implementação de políticas educacionais e as	Quais os principais trabalhos nacionais que tratam especificamente	- Artigos acadêmicos; - Teses; - Dissertações.	- Pesquisa bibliográfica; - Revisão integrativa com uso de termos	Bases de dados digitais - BDTD; - Capes; - SciELO;

Relações Intergovernamentais, incluindo estudos específicos sobre a execução do PBP;	sobre a implementação de políticas educacionais e RIG? Que estudos analisam o PBP e a sua implementação? Quais os principais fatores de viabilização e de entraves na implementação de políticas apontados nos estudos analisados?		específicos em bases eletrônicas.	- Google Scholar.
c) discutir os referenciais teóricos sobre a implementação de políticas públicas, o federalismo e as Relações Intergovernamentais (RIG), articulando-os à análise do programa;	Que abordagens teóricas explicam a relação entre federalismo, RIG e implementação? Como essas abordagens dialogam com a implementação de programas federais?	- Obras de autores como Pressman; Wildavsky (1973); Pires (2019); Araujo (2010, 2013, 2018); Lotta (2019); Secchi (2011); Faria (2012); Arretche (2001); Abrucio (2005, 2010); Souza (2005, 2018); Jaccoud (2020); Peters (2015); Grin (2016) etc.	- Revisão bibliográfica analítica por categorias teóricas.	- Livros; - Bibliotecas digitais; - Artigos indexados; - Repositórios acadêmicos.
d) apresentar um panorama abrangente da implementação do PBP nos estados brasileiros, entre 2007 e 2020, identificando as pactuações estabelecidas em cada estado e região, bem como a situação das obras realizadas nesse período;	Quantos convênios foram firmados em cada estado brasileiro? Quais objetos foram pactuados? Quais foram os valores investidos por meio do PBP em cada estado e região brasileira? Qual o índice de conclusão das obras em cada estado e região brasileira?	- Planilhas digitais de dados de implementação e execução do PBP em todos os estados e municípios brasileiros; - Relatórios do FNDE e painel de obras.	- Levantamento e organização dos dados; - Sistematização dos tipos de objetos e dos valores pactuados por estado; - Sistematização dos tipos de objetos e dos valores pactuados por região; - Sistematização dos percentuais de execução dos objetos pactuados em todos os estados e regiões.	- Visita presencial à Sede do FNDE em Brasília/DF para solicitações de acesso a dados do PBP. - Solicitações online de acesso a documentos digitalizados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.
e) analisar os processos de implementação das construções dos Centros	Como se deu a pactuação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul?	- Convênio de pactuação do PBP em Mato Grosso do Sul nº 658476/2009;	- Análise documental do convênio de pactuação do PBP nº 658476/2009 no	- Visita presencial à Sede do FNDE em Brasília/DF para

Estaduais de Educação Profissional (Ceep) nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul, pactuados no âmbito do PBP, identificando práticas de coordenação horizontal e vertical;	Como se deu o processo de implementação do PBP no município de Naviraí? Como se deu o processo de implementação do PBP no município de Dourados? Como se deu o processo de implementação do PBP no município de Chapadão do Sul? Como ocorreu a coordenação horizontal na implementação do PBP em cada município? Como ocorreu a coordenação vertical na implementação do PBP em cada município?	- Processo de implementação do PBP em Naviraí/MS - nº 19/101605/2011 ; - Processo de implementação do PBP no município de Dourados/MS (nº 19/101095/2013); - Processo de implementação do PBP no município de Chapadão do Sul/MS (nº 19/101607/2011); - Documentos da SED/MS, Agesul, convênios; - Entrevistas; - Registros fotográficos dos Ceep realizados pela autora. - Base de dados - IBGE Cidades; - Base de dados - Censo Escolar.	estado de Mato Grosso do Sul. - Estudo de caso com análise documental do processo de implementação do PBP nº 19/101605/2011 no município de Naviraí/MS. - Estudo de caso com análise documental do processo de implementação do PBP nº 19/101095/2013 no município de Dourados/MS. - Estudo de caso com análise documental do processo de implementação do PBP nº 19/101607/2011 no município de Chapadão do Sul/MS. - Entrevistas semiestruturadas. - Levantamento de características populacionais e educacionais do estado de Mato Grosso do Sul e dos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul.	solicitações de acesso a dados do PBP. - Visitas presenciais à Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul para solicitações de acesso a dados. - Visita presencial à Secretaria Estadual de Infraestrutura de Mato Grosso do Sul para solicitações de acesso a dados. - Visitas presenciais e Registros Fotográficos dos Ceep de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul. - Entrevistas semiestruturadas realizadas presencialmente com gestores e ex-gestores que participaram da implementação do PBP no estado de MS. - Solicitações online de acesso a documentos internos da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. - Site eletrônico do IBGE; - Site eletrônico Inep - Censo Escolar.
f) problematizar as RIG instituídas na implementação e concretização do	Como se estruturaram as relações entre União, estado e municípios na	- Documentos da SED/MS, Agesul, convênios;	- Análise qualitativa com base em categorias analíticas.	- Entrevistas; - análise documental.

PBP no estado de Mato Grosso do Sul.	implementação do PBP em MS? Houve cooperação e articulação entre os entes? Quais lacunas e potencialidades foram identificadas?	- entrevistas com gestores.	- Interlocução com referencial	

Fonte: Elaborado pela autora com base no processo de investigação documental, bibliográfica e empírica (2025).

O primeiro objetivo específico, orientou a formulação de questões voltadas à identificação dos fundamentos legais e normativos do PBP e dos instrumentos de pactuação entre União e estados. Além disso, foram levantadas questões acerca das atribuições administrativas, técnicas e financeiras dos entes federativos e sobre o Projeto Arquitetônico Padrão definido pelo FNDE para a construção das escolas técnicas estaduais. Para tanto, foram utilizadas fontes documentais oficiais, como decretos, resoluções, termos de convênio e relatórios técnicos disponíveis nos portais do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, acessados por meio de consulta direta e, quando necessário, via Lei de Acesso à Informação.

O segundo objetivo, voltado à revisão de literatura, conduziu a investigação a partir da necessidade de conhecer os principais trabalhos nacionais que discutem sobre a implementação de políticas educacionais articuladas às relações intergovernamentais e do PBP. A coleta foi realizada em bases acadêmicas nacionais, tais como SciELO, BDTD, Capes e Google Scholar, por meio de termos temáticos e critérios de seleção compatíveis com a metodologia de revisão integrativa adotada.

O terceiro objetivo da pesquisa concentrou-se na construção de questões que visam identificar abordagens teóricas que discorrem sobre a implementação de políticas públicas e programas no contexto do federalismo e das relações intergovernamentais. Essa etapa foi desenvolvida por meio de uma revisão bibliográfica temática, identificando importantes contribuições teóricas relacionadas às categorias centrais da investigação.

Para atender ao quarto objetivo, a investigação focou em apresentar um panorama da implementação nacional do PBP entre 2007 e 2020. Para tanto, foi necessário elencar questões sobre o número de convênios, os tipos de objetos pactuados (construção,

reforma, ampliação), os valores aplicados e a situação das obras em cada estado e região brasileira. Essas questões foram respondidas a partir da sistematização de dados provenientes de planilhas e relatórios do FNDE.

No que tange ao quinto objetivo, as questões de investigação buscaram responder de que modo ocorreu a implementação do PBP em Mato Grosso do Sul e, especificamente, a execução de obras de construção de escolas técnicas nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul. Para tanto, utilizou-se procedimentos de estudo de caso, com levantamento de documentos oficiais como termos de convênio e registros administrativos. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos educacionais, buscando compreender aspectos que não ficaram claros na análise documental.

Por fim, o sexto objetivo foi guiado por questões focadas na problematização das relações intergovernamentais estabelecidas no âmbito do PBP em Mato Grosso do Sul, identificando práticas intra e intergovernamentais ao longo do processo. A pesquisa buscou desvelar a articulação institucional para garantir a implementação do programa, identificando potencialidades e desafios. Para tanto, realizou-se a análise dos documentos técnicos e administrativos, que foi complementada por informações extraídas das entrevistas semiestruturadas. Assim, foi possível elaborar relatórios específicos por município, os quais possibilitaram cruzamentos e comparações entre os dados obtidos em cada localidade. A articulação entre os dados empíricos e as categorias teóricas permitiu uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas intergovernamentais no processo de implementação do programa.

Conforme argumenta Yin (2003), o estudo de caso exige o uso da teoria tanto para orientar o delineamento da pesquisa quanto para subsidiar a coleta de dados e, sobretudo, é um instrumento fundamental para a generalização analítica dos achados. Nesse sentido, a teoria não apenas fornece sustentação ao processo interpretativo, mas também permite que os resultados obtidos possam dialogar com outros contextos semelhantes.

Contudo, é mister salientar que a pesquisa investigou a realidade específica do estado de Mato Grosso do Sul, sendo necessário considerar possíveis variações contextuais para eventuais replicações em outras unidades federativas.

Cumprir ressaltar algumas limitações enfrentadas durante o processo investigativo. Uma delas foi a impossibilidade de acessar documentos sigilosos, como o Inquérito Civil do Ministério Público em Chapadão do Sul, que restringiu a obtenção de informações sobre aspectos específicos relacionados à implementação.

Outra dificuldade diz respeito ao longo intervalo de tempo decorrido desde o início da execução do Programa Brasil Profissionalizado, em 2007, o que comprometeu a precisão das memórias de alguns gestores entrevistados. Esse fator limitou a possibilidade de reconstrução detalhada de determinados eventos, especialmente no que diz respeito à articulação intergovernamental e aos mecanismos de cooperação durante o processo de implementação do programa. Assim, embora as entrevistas tenham revelado elementos importantes, também possuem limites e contradições, o que exigiu uma triangulação atenta da pesquisadora com outras fontes de dados.

Tendo em vista esses desafios empíricos, bem como as escolhas metodológicas delineadas, a presente tese está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. Os capítulos articulam-se de forma a responder à problemática central da pesquisa, que diz respeito à implementação do Programa Brasil Profissionalizado e às relações intergovernamentais no contexto do estado de Mato Grosso do Sul.

O **Capítulo 1**, intitulado *O Programa Brasil Profissionalizado: caracterização*, apresenta as principais características do programa, os seus objetivos e os instrumentos normativos que orientaram a sua criação e execução. Neste capítulo são discutidos os fundamentos legais e operacionais do programa, incluindo os termos de adesão, os pactos federativos, as responsabilidades da União e dos estados na implementação do programa. Além disso, é apresentada uma síntese do Projeto Arquitetônico Padrão de construção das escolas técnicas, formulado pelo FNDE.

O **Capítulo 2**, denominado *Implementação de políticas educacionais, Programa Brasil Profissionalizado e Relações Intergovernamentais: uma revisão da literatura*, dedica-se à elaboração de uma revisão sistemática e integrativa. Assim, é apresentada a sequência sistemática das etapas da revisão integrativa acerca dos estudos nacionais sobre a implementação de políticas educacionais, as relações intergovernamentais e o PBP.

O **Capítulo 3**, sob o título *Federalismo, Relações Intergovernamentais e a Implementação de Políticas Públicas*, apresenta a base conceitual da tese, descrevendo importantes contribuições teóricas sobre a implementação de políticas públicas e programas no contexto federativo e a coordenação de políticas públicas, com destaque para as relações intergovernamentais entre os entes federados. Foram mobilizados autores com reconhecida trajetória nessas áreas, cujos aportes fundamentam a análise dos dados empíricos e orientaram a interpretação dos desafios da implementação no contexto federativo.

O **Capítulo 4**, intitulado *A pesquisa: Do contexto nacional brasileiro à implementação estadual do Programa Brasil Profissionalizado*, apresenta uma análise abrangente da execução do programa em nível nacional. São sistematizados dados referentes às pactuações firmadas com os estados, aos tipos de objetos pactuados, à situação das obras e aos recursos transferidos para cada estado e região brasileira, sistematizando o contexto nacional da implementação do programa a partir de uma análise comparativa sobre a distribuição, a execução e a situação das ações pactuadas nos estados e regiões.

Por fim, o **Capítulo 5**, intitulado *A pesquisa: do contexto estadual de Mato Grosso do Sul à implementação local do Programa Brasil Profissionalizado*, dedica-se à descrição e análise dos processos de execução do PBP nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul. O capítulo reconstrói o percurso da implementação do programa a partir da análise documental dos processos administrativos, enfatizando as práticas de coordenação horizontal e vertical observadas durante a realização das obras de construção dos Centros Estaduais de Educação Profissional. Assim, evidencia desafios na articulação intergovernamental e as implicações nos resultados alcançados em cada localidade. Ao final do capítulo, apresenta uma sistematização crítica e analítica dos casos, destacando as singularidades e os padrões comuns da implementação nos municípios estudados.

As considerações finais retomam a problemática do ensino médio e da educação profissional no Brasil e contextualiza o objetivo desta pesquisa. Discute os principais achados empíricos e apresenta reflexões sobre as potencialidades na execução do programa em MS e os limites de sua implementação, tendo em vista o papel das relações intergovernamentais na concretização das políticas. Também são apontadas contribuições da pesquisa para a melhoria das políticas públicas educacionais, bem

como sugestões para o aprimoramento do processo de implementação de programas federais.

CAPÍTULO 1

1. O PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO: CARACTERIZAÇÃO

O ensino médio e a educação profissional no Brasil, historicamente, têm sido palco de disputas entre diferentes projetos políticos e educacionais, cujas tensões manifestam-se, sobretudo, na seletividade no acesso e na oscilação entre unificação e separação do ensino propedêutico e do ensino profissional (Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005).

A dualidade estrutural da educação brasileira, caracterizada pela separação entre a formação geral e a formação para o trabalho, estimulou, ao longo do tempo, a formulação de políticas e programas que variam entre a dissociação ou a articulação entre o ensino médio à educação profissional técnica de nível médio.

O PBP, especificamente, visava ampliar a oferta do EMI à Educação Profissional nas redes estaduais de ensino. Criado pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 6.302/2007, o programa foi concebido sob a perspectiva do federalismo cooperativo, estabelecendo a necessidade de implementação em Regime de Colaboração pelos entes federados, o que pressupõe uma atuação coordenada e cooperativa.

Este capítulo tem como objetivo caracterizar o PBP, detalhando seus fundamentos normativos e instrumentos de pactuação, bem como descrever as responsabilidades da União e dos estados em sua implementação, identificando as atribuições administrativas, técnicas e financeiras dos entes federativos. Além disso, será apresentado o projeto padrão de construção das escolas técnicas, com destaque para suas diretrizes estruturais.

Assim, além das reflexões de autores que contribuíram para essa elaboração, utilizou-se como fontes os principais documentos legais que institucionalizaram o programa.

1.1 O ENSEJO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO

Como abordado, ao longo da história da educação no Brasil, o ensino médio e a educação profissional passaram por diferentes configurações institucionais, refletindo

os embates entre os modelos educacionais em disputa, ora mais alinhados ao princípio da formação integral, ora voltados exclusivamente à formação profissional.

Nesses termos, a educação profissional no país é marcada pela descontinuidade, uma vez que, “[...] a cada sucessão de governo, programas são instituídos em sintonia com as políticas econômico-sociais vigentes, acarretando uma releitura das ações governamentais anteriormente promovidas” (Silva; Nascimento, 2022, p. 312)⁵.

A instituição do Decreto nº 2.208/1997, editado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003), ilustra essa afirmação. Conforme determinado no Art. 5º: “A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este” (Brasil, 1997). Assim, a norma impossibilitou a oferta do ensino médio integrado à educação profissional e consolidou um modelo de formação profissional fragmentada, voltado à qualificação técnica.

A educação profissional passou a ser cursada exclusivamente nas formas concomitante, realizada na mesma instituição ou em instituições distintas, com matrículas separadas ou subsequentes, destinada àqueles que já concluíram o ensino médio. Essa configuração contribuiu para aprofundar ainda mais a dualidade educacional, uma vez que a identidade do ensino médio é recorrentemente questionada quanto à sua finalidade: formação propedêutica ou preparação para o trabalho (Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005).

Essa separação entre o ensino médio e a educação profissional foi revogada com a mudança de governo, por meio do Decreto nº 5.154/2004, editado durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006). O novo ordenamento jurídico restabeleceu a possibilidade de integração entre o ensino médio e a educação profissional, permitindo sua oferta de forma integrada, concomitante ou subsequente.

O movimento de expansão da oferta do ensino médio integrado à educação profissional ganhou destaque na agenda do Governo Federal durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Para Lima, Pazolini e Peterle (2019), em um cenário de

⁵ A Educação Profissional na rede estadual de educação do Rio Grande do Norte: da Lei nº 5.692/1971 ao Programa Brasil Profissionalizado. Disponível em: <https://oaji.net/pdf.html?n=2022/8925-1672055329.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

crescimento econômico e de alívio fiscal, nos primeiros governos Lula, ocorreu um intenso processo de expansão da rede federal e de reintegração curricular. Esse movimento evidencia-se, principalmente, na instituição do Decreto nº 5.154/2004, na elaboração dos Planos de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional (2005 e 2007)⁶ e na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007.

O PDE definiu suas prioridades de ação com base nos objetivos fundamentais estabelecidos pela CF/88, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988). Para alcançar esses objetivos, o PDE parte da premissa de que a redução das desigualdades sociais e regionais depende da equalização das oportunidades de acesso a uma educação de qualidade (Brasil, 2007).

Desse modo, o PDE estabeleceu um conjunto de ações em todos os níveis e modalidades de ensino, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação no país. Esse plano conferiu destaque à educação profissional ao afirmar a necessidade de investimentos nessa modalidade de ensino e no ensino superior, considerando que ambas estão direta e indiretamente relacionadas à educação básica.

Assim, o Governo Federal implementou uma série de ações para impulsionar a expansão da educação profissional em nível nacional, criando programas específicos para estimular essa modalidade de ensino. Entre as iniciativas, destaca-se a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; a instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); a criação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (Proeja) e a instituição do Programa Brasil Profissionalizado (PBP).

⁶ O Plano de Expansão da Rede Federal foi elaborado no final de 2005 e tinha como prioridade a construção de novas unidades escolares em localidades que ainda não eram atendidas. Na segunda fase do plano, em 2007, a Setec/MEC estabeleceu como meta a criação de mais 150 instituições federais nos quatro anos seguintes. Informações disponíveis no sítio eletrônico do MEC <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoas/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 28 abr. 2024.

Nesse contexto, o Governo Federal reafirmou a inclusão do ideal tecnológico-profissional como dimensão essencial da educação (Rajobac, 2012)⁷ através da oferta direta com os Institutos Federais e também da destinação de recursos para a estruturação das redes estaduais de ensino médio e educação profissional (Lima; Pazolini; Peterle, 2019).

Desse modo, o PBP foi elaborado como uma opção estatal para a expansão da oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, reforçando o pacto federativo e o Regime de Colaboração entre os entes, descentralizando a oferta pública do EMI e financiando a ampliação física das redes estaduais para a expansão de oferta dessa modalidade (Lima; Pazolini; Peterle, 2019).

Assim, o PBP configura-se como uma das principais iniciativas do Governo Federal voltadas à destinação de recursos públicos aos estados, com o objetivo de expandir a rede de escolas técnicas estaduais e fomentar a criação de cursos de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. Diante de sua importância, torna-se fundamental analisar o alcance do programa e os desafios associados à sua implementação, especialmente no contexto das dinâmicas intergovernamentais que envolvem os governos subnacionais.

1.1.1 Instituição do Programa Brasil Profissionalizado: Decreto nº 6.302/2007

Os programas representam instrumentos utilizados pelo Estado para concretizar determinados fins e são planejados por meio de políticas públicas. Conforme definido pelo Manual do Ministério da Economia, os programas configuram categorias que conjugam ações (orçamentárias e não orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema (Brasil, 2020). Leite (2020) complementa essa definição ao afirmar que programas são instrumentos de organização governamental que articula ações para alcançar um objetivo comum, com o intuito de solucionar um problema ou atender a alguma demanda da sociedade.

⁷ RAJOBAC, Raimundo. Formação profissional e tecnológica na era lula: notas sobre a redução da *bildung* (formação cultural) na atualidade. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/porescrito/article/view/10118>. Acesso em: 8 maio. 2025.

A criação de um programa governamental pressupõe a estruturação de um planejamento orientado por diretrizes específicas. O PBP configura-se como um programa finalístico, na medida em que prevê a entrega de bens e serviços diretamente à sociedade, por meio da construção de novas unidades escolares de educação profissional, bem como da realização de reformas e ampliações em instituições já existentes.

Elaborado a partir de uma ação estruturada pelo Estado, o programa apresenta implicações de longo prazo na infraestrutura e nas atividades sociais, buscando beneficiar a população de forma eficaz e promover mudanças estruturais e benefícios duradouros (Lima; Pazolini e Peterle (2019).

O PBP foi elaborado pelo MEC e instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, com o propósito de estimular a oferta de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, por meio da articulação entre a formação geral e a educação profissional, considerando os arranjos produtivos e as vocações locais e regionais (Brasil, 2007).

Destacam-se seus principais objetivos, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.302/2007, Art. 1º, incisos I a VIII:

- I - expandir o atendimento e melhorar a qualidade da educação brasileira;
- II - desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos;
- III - propiciar a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais;
- IV - fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, pela rede pública de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive na modalidade a distância;
- V - contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional;
- VI - incentivar o retorno de jovens e adultos ao sistema escolar e proporcionar a elevação da escolaridade, a construção de novos itinerários formativos e a melhoria da qualidade do ensino médio, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos;
- VII - fomentar a articulação entre a educação formal e a educação no ambiente de trabalho nas atividades de estágio e aprendizagem, na forma da legislação; e
- VIII - fomentar a oferta ordenada de cursos técnicos de nível médio (Brasil, 2007).

Os objetivos do PBP manifestam a intenção de reestruturar a educação profissional no Brasil por meio da ampliação do acesso e do fortalecimento da integração do ensino médio com a formação profissional. Destarte, refletem as principais preocupações do governo central, uma vez que o programa foi apresentado como

uma aposta para responder às demandas produtivas do país. Tal como esclarece Arretche (2001), os objetivos e estratégias de um programa expressam as preferências de uma autoridade central e supõem um agente que tomou decisões e executores encarregados de implementá-la (Arretche, 2001, p. 46). Para Lima; Pazolini e Peterle (2019),

[...] o fundo público deve financiar o direito à educação que se estrutura por meio de políticas públicas permanentes, atendendo a todos os indivíduos universalmente e de forma obrigatória em ação direta e/ou colaborativa entre os entes públicos federados (p. 71).

O programa é estruturado na lógica do federalismo cooperativo, no qual os entes subnacionais assumem papel ativo na implementação das políticas educacionais e contam com o apoio técnico e financeiro da União. A União tem atuação central, dadas as suas incumbências de coordenação vertical, de fornecimento da maior parte dos recursos e de assistência técnica aos estados para modernizar e expandir a oferta de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nas redes estaduais de ensino.

Embora o programa seja coordenado pela União e tenha caráter voluntário de adesão por parte dos estados, a participação está condicionada ao atendimento de determinados pré-requisitos. A adesão ao PBP foi vinculada à assinatura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁸ e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁹, considerando que essa é uma das estratégias utilizadas para a assistência técnica e financeira da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Assim, exigiu-se dos estados o planejamento de estratégias para a expansão da oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

Desse modo, os estados interessados, conforme o portal eletrônico do MEC¹⁰, devem seguir as seguintes etapas: assinar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; formalizar a intenção de participar do programa à Setec por meio do Secretário de Educação; elaborar, sob a orientação de um técnico do MEC e inserir no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), o plano de ações visando a expansão e melhoria da educação

⁸ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 e tem como objetivo estimular o Regime de Colaboração entre os entes, visando à melhoria da qualidade da educação básica.

⁹ <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acesso em: 16 jan. 2022.

¹⁰ <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acesso em: 16 jan. 2022.

profissional. Feito isso, a secretaria estadual deve enviar o plano para a análise da Setec e, se aprovado, as ações são encaminhadas para a celebração de convênios entre o Estado e o FNDE.

Além da vinculação do PBP ao PAR e ao PDE, a partir de 2011, foi integrado ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O Pronatec foi instituído pela Lei nº 12.513/2011 e, conforme o Art. 1º, tem como finalidade a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica no país por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (Brasil, 2011).

No processo de implementação do PBP, o MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, atua como a instituição gestora, enquanto o FNDE exerce a função de concedente, representando a União na operacionalização dos repasses financeiros. Aos estados compete o papel de convenientes, geralmente representados pelas Secretarias Estaduais de Educação.

Nesse arranjo institucional, os estados elaboram e submetem seus projetos para avaliação. Após o cumprimento das exigências estabelecidas pelo MEC e a aprovação das propostas, as Secretarias Estaduais formalizam os instrumentos de pactuação com o FNDE, por meio da celebração de convênios ou termos de compromisso, que regulam a execução das ações previstas no âmbito do programa.

1.1.2 Instrumentos de pactuação do Programa Brasil Profissionalizado

A implementação do Programa Brasil Profissionalizado foi operacionalizada por meio da pactuação de convênios e termos de compromisso firmados entre o Governo Federal e os estados, tendo o FNDE como órgão concedente dos recursos.

Até o ano de 2012, a formalização de instrumentos jurídicos para a pactuação do PBP entre estados e FNDE, era feita exclusivamente por meio de convênios. Com a aprovação da Lei nº 12.695/2012¹¹, a União foi autorizada a transferir recursos aos

¹¹ Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) as instituições

entes subnacionais sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, conforme consta no Art. 4º (Brasil, 2012), utilizando os termos de compromisso como novo mecanismo de pactuação.

É mister destacar que entre os diversos tipos de acordos administrativos, os convênios se diferem por algumas características específicas. Na Administração Pública, os convênios configuram-se como um dos principais instrumentos utilizados para a celebração de acordos entre partes que possuam interesse recíproco e caráter colaborativo. Conforme Carvalho Filho (2020), podem ser considerados convênios “[...] os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público” (p. 434).

Corroborando com esse entendimento, Oliveira (2021) destaca que os convênios têm como objetivo a consecução de objetivos comuns e o atendimento do interesse público. Nessa perspectiva, Marrara (2005, p. 553), afirma que, “[...] em regra, os convênios administrativos envolvem a união de esforços de dois ou mais entes [...], em busca de um resultado comum de interesse de ambos os partícipes”.

Os argumentos apresentados pelos autores permitem inferir que a principal característica distintiva dos convênios é o fim comum das partes, sendo esse o elemento diferenciador em relação aos demais contratos administrativos existentes.

Devido à diversidade de instrumentos de pactuação no âmbito da administração pública, os termos jurídicos podem acabar sendo utilizados equivocadamente, por isso, é importante a distinção adequada entre esses instrumentos para garantir a correta aplicação das normas. Nesse caso, Oliveira (2021) ressalta que a nomenclatura não é fundamental para a caracterização da natureza jurídica, mas, sim, o seu conteúdo. É o que acontece, por exemplo, com o uso dos termos “convênios” e “contratos”, no qual, em algumas situações, são citados como sinônimos. Nos contratos, há uma contraposição de interesses entre os envolvidos em que “[...] cada

comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112695.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

parte, ao contratar, estaria visando os seus próprios interesses, e não a um objetivo comum” (Câmara, 2014, p. 494). A autora ressalta que

O convênio é um contrato associativo, de cunho organizacional. Isso significa que a prestação realizada por uma das partes não se destina a ser incorporada ao patrimônio da outra. As partes do convênio assumem direitos e obrigações visando a realização de um fim comum. Diversamente se passa com a maioria dos contratos administrativos, que apresentam cunho comutativo: as partes se valem da contratação para produzir a transferência entre si da titularidade de bens e interesses (Câmara, 2014, p. 495).

A formalização de um convênio significa, portanto, que as partes não receberão remuneração por sua atuação e que a totalidade de recursos aplicados são para assegurar o desempenho de uma atividade de relevância coletiva (Câmara, 2014), reafirmando que não há interesses contrapostos, mas comuns.

No mesmo sentido, Carvalho Filho (2020) destaca que, diferentemente dos contratos que possuem interesses opostos e diversos, os convênios têm como princípio fundamental a cooperação entre as partes, e não a obtenção de lucro e que os interesses das partes envolvidas são paralelos e comuns, de modo que o objetivo da administração é a realização da obra (e não o recebimento do preço) (Carvalho Filho, 2020). Assim, a formalização de um convênio pressupõe a atuação conjunta e cooperativa entre os partícipes, visando a garantia da execução de um objeto que resulte em benefício coletivo.

Conforme a Lei nº 8.666 de 1993¹², que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, a celebração de convênio exigia a apresentação de um Plano de Trabalho a ser proposto pela organização interessada, no qual deveria conter, conforme o Art. 116, parágrafo primeiro, incisos I a VII:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão

¹² A Lei nº 8.666 de 1993 estava em vigor na época de implantação do PBP. Foi revogada pela Lei nº 14.133, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 23 maio 2024.

devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador (Brasil, 1993).

De acordo com o parágrafo 3º desse mesmo artigo, as parcelas do convênio são liberadas em conformidade com o plano de aplicação aprovado e a retenção das parcelas poderá ocorrer nas seguintes situações:

- I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;
- II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
- III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno (Brasil, 1993).

Essa lei ainda determinava que,

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos (Brasil, 1993).

Os apontamentos demonstram uma rigidez normativa na administração dos convênios firmados para a execução de serviços públicos de interesse coletivo, que demandam uma responsabilidade compartilhada entre as instituições gestoras destes instrumentos.

Vale ressaltar que o uso jurídico do termo convênio passou por uma modificação importante em 2014, com a instituição do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROsc). A Lei nº 13.019/2014, foi criada com o intuito de oferecer maior segurança jurídica nas parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil e apresentou mudanças para a formalização de convênios. O Art. 84, no parágrafo único, determinou que estes devem ser regidos apenas: “[...] I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015). II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)” (Brasil, 2014).

Assim, os convênios só podem ser firmados entre instituições públicas e parcerias no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Para as parcerias realizadas com o Terceiro Setor, devem ser utilizados outros instrumentos citados pela referida lei, são eles: Termo de Colaboração; Termos de Fomento e Acordo de Cooperação, conforme a Lei nº 13.019/2014.

No que concerne aos Termos de Compromisso, o instrumento busca estabelecer parcerias para finalidades de interesse público. Passou a ser utilizado com mais frequência na Administração Pública a partir da Lei nº 11.578/2007, que “Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC” (Brasil, 2007).

Os principais aspectos quanto à elaboração do termo de compromisso, instituídos pela Lei nº 11.578/2007, assemelham aos encontrados na Lei nº 8.666/1993, Art. 116, que regulamentava os convênios na época.

Assim, de modo geral, todos os requisitos exigidos para a celebração de convênios foram repetidos para os termos de compromisso. No parágrafo primeiro do Art. 3º, condiciona a transferência obrigatória à aprovação formal da União e prescreve, no parágrafo segundo do mesmo artigo, que cada ação corresponderá a um termo de compromisso (Brasil, 2007).

Destaca-se que entre os anos de 2007 e 2012, o principal instrumento de pactuação utilizado pelo PBP foram os convênios. A partir da Lei nº 12.695/2012, foi permitido que a União realizasse a transferência de recursos aos entes subnacionais sem a necessidade de firmar convênio, ajuste ou contrato, desde que cumprissem os requisitos descritos exigidos nos termos de compromisso. Destarte, os convênios deixaram de ser utilizados nas pactuações e, a partir de 2012, os termos de compromisso passaram a ser o instrumento de parceria para as celebrações do PBP, permitindo transferência direta do FNDE para os Estados, DF e Municípios.

De acordo com os dados do MEC, até o ano de 2017, 28 termos de compromisso foram firmados por meio do PBP, abrangendo 14 estados, demonstrando o seu uso recorrente nas celebrações firmadas por meio deste programa.

1.2 AS RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PBP

Este tópico tem o objetivo de explorar as responsabilidades da União e dos estados no processo de implementação do PBP. As obrigações atribuídas à concedente (governo federal) e ao conveniente (governo estadual) seguem um padrão nacional uniforme para todos os estados, podendo, no entanto, sofrerem alterações ou adições específicas, conforme as particularidades e acordos com os governos subnacionais.

Inicialmente, apresenta-se uma descrição detalhada das incumbências da União e dos Estados. Em seguida, as atribuições são sintetizadas em um quadro, destacando as principais responsabilidades de ordem técnica, administrativa e financeira de cada ente federativo.

As responsabilidades atribuídas aos entes federativos no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado foram formalmente estabelecidas por meio de dispositivos normativos, tais como resoluções, decretos e, sobretudo, por intermédio de convênio firmado entre o FNDE e as Secretarias Estaduais de Educação. Esses instrumentos foram concebidos com o propósito de regulamentar e orientar o processo de implementação do programa, definindo as atribuições de cada instância governamental envolvida.

1.2.1 As responsabilidades da União na implementação do PBP

A partir de 2007, a União passou a estabelecer orientações normativas mais sistemáticas aos entes subnacionais quanto à implementação de programas federais, especialmente aqueles financiados com recursos do FNDE. Como, por exemplo, a Resolução CD/FNDE nº 19/2009, posteriormente substituída pela Resolução CD/FNDE nº 16/2011, em que o Conselho Deliberativo do FNDE determinou as regras e prazos para a apresentação de propostas e projetos que visam a implementação de programas e ações a serem financiados com recursos do FNDE. Além disso, pontuou as atribuições desta autarquia, conforme Art. 3º:

Art. 3º Compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE:

- I- elaborar, em conjunto com as áreas gestoras, as normas que disciplinam a implementação do programa/ação específico;
- II- promover a publicação das normas;
- III- certificar a regularidade da documentação das entidades para a habilitação e transferência de recursos;
- IV - receber e abrir processo das Propostas cadastradas no SAPEnet;
- V - celebrar e publicar os instrumentos de transferência de recursos;
- VI - prover os recursos e viabilizar a sua transferência às entidades proponentes;
- VII - informar às áreas gestoras acerca do surgimento de algum impedimento para a formalização da transferência dos recursos;
- VIII - acompanhar e monitorar a execução física e financeira dos recursos descentralizados e dos recursos conveniados;
- IX - zelar pela adequada instrução processual, conforme orientações descritas no Anexo III;
- X - disponibilizar acesso dos gestores aos sistemas corporativos (Brasil, 2011).

O artigo 3º da Resolução CD/FNDE nº 16/2011 explicita um conjunto de atribuições fundamentais conferidas ao FNDE no que se refere à execução de programas e ações específicas no âmbito da política educacional federal. Tais incumbências abrangem desde a elaboração de normativos operacionais, passando pela análise técnica e aprovação de propostas apresentadas por estados e municípios, até o acompanhamento da execução física e financeira dos recursos transferidos.

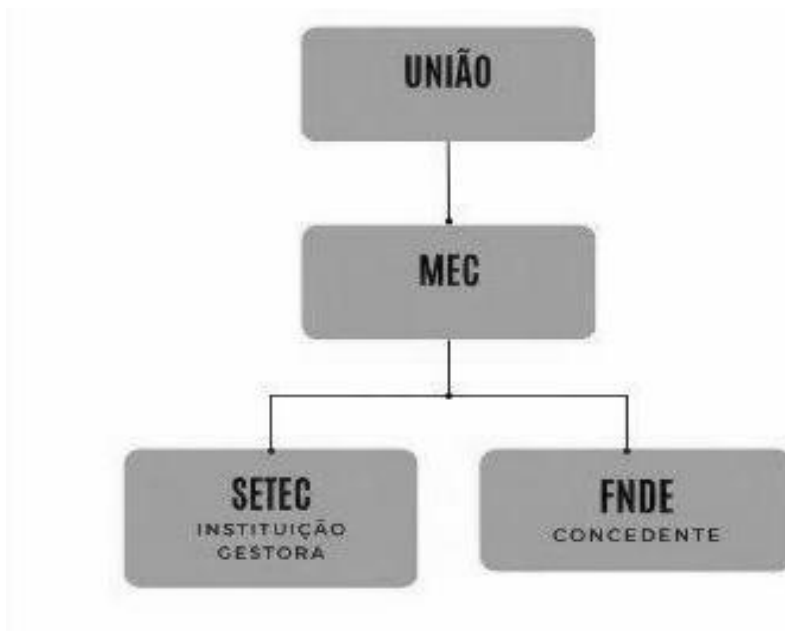
As responsabilidades do FNDE incluem ainda a conferência documental, visando assegurar que os entes subnacionais estão cumprindo os requisitos propostos, bem como a comunicação direta em relação a possíveis obstáculos que podem prejudicar o repasse de recursos às instâncias subnacionais.

Nota-se que o FNDE possui um papel central de coordenação na implementação de programas federais. O gerenciamento de todo o processo passa por este órgão que atua em todas as etapas da implementação, que são complexas e envolvem diversas questões burocráticas tanto para o governo federal, quanto para os governos subnacionais. Conforme determinado, deve haver um acompanhamento contínuo por parte da União para que as políticas e programas sejam executados de acordo com o planejado.

No que concerne ao PBP, a União, no âmbito do MEC, elaborou e instituiu esse programa por meio do Decreto nº 6.302/2007. Para a implementação do PBP, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), atuou como instituição gestora. O FNDE, como representante da União, assumiu o papel de

concedente e principal financiador do programa, como exemplificado na figura , a seguir:

Figura 1 - Organograma do governo federal na implementação do PBP



Fonte: Elaborada pela autora a partir das informações disponibilizadas no sítio eletrônico do MEC.

A coordenação do FNDE formulou e disponibilizou um projeto de orientações aos governos subnacionais interessados em participarem do PBP. Dentre as determinações, os entes deveriam elaborar planos de ação conforme as diretrizes do Plano de Ações Articuladas.

As primeiras responsabilidades do governo federal estão descritas no Decreto nº 6.302/2007, que instituiu o programa. O Art. 2º, estabeleceu que:

Art. 2º O Programa Brasil Profissionalizado prestará assistência financeira a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado à educação profissional mediante seleção e aprovação de propostas, formalizadas pela celebração de convênio ou execução direta, na forma da legislação aplicável (Brasil, 2007).

A prestação de assistência financeira, no que tange às ações de desenvolvimento e estruturação do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, é a primeira incumbência da União, representada pelo FNDE, seguida da análise, seleção e aprovação de propostas enviadas pelos governos subnacionais, no que se refere às ações previstas no PBP.

A análise e seleção das propostas devem ser realizadas por um comitê técnico do FNDE, responsável por estabelecer os critérios de priorização e os pré-requisitos. Além disso, a celebração de convênios para a assistência financeira está condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira do FNDE (Brasil, 2007).

Além das responsabilidades documentais e burocráticas que envolvem a celebração dos convênios para a execução do PBP, o FNDE também deve acompanhar a execução físico-financeira dos convênios (Brasil, 2007), durante todo o processo de implementação.

Em relação ao papel do MEC, suas atribuições são: atuar na coordenação da implantação, no acompanhamento, no monitoramento, na supervisão e na avaliação do PBP, conforme determinado no Art. 7 do Decreto nº 6.302 (Brasil, 2007). Ou seja, a União participa ativamente de todas as fases do programa, desde a elaboração até a avaliação.

Para a implementação do PBP, as incumbências do governo federal são mais bem pontuadas nos convênios firmados com os governos subnacionais, que detalham a atuação de cada instância envolvida na pactuação.

As obrigações do FNDE nos convênios celebrados com os Estados, dentre outras, incluem: abrir conta corrente, custear parcialmente o objeto, acompanhar e controlar a execução, exercer autoridade normativa e fiscalização, apreciar a prestação de contas e disponibilizar informações aos estados (Brasil, 2011)¹³. Vale ressaltar que as incumbências do FNDE são padrão em todos os convênios, podendo haver pequenas alterações ou adições, conforme acordado com o governo subnacional.

De acordo com as atribuições apresentadas, constata-se que além dos procedimentos burocráticos necessários à análise das propostas estaduais, a partir da pactuação dos convênios, o FNDE deve cumprir com diversas obrigações de ordem técnica, administrativa e financeira na implementação do PBP, conforme sintetizado no quadro 3, a seguir:

¹³ As obrigações do FNDE são padrão na celebração dos convênios. O texto utilizado foi retirado do Convênio nº701593/2011 e utilizado como exemplo geral.

Quadro 3 - Sistematização das responsabilidades administrativas, técnicas e financeiras da União/FNDE na implementação do PBP

	Administrativa	Técnica	Financeira
UNIÃO	Abrir conta corrente específica; Notificar a transferência de recursos; Designar representante para acompanhar o convênio; Fiscalizar detalhadamente a execução do objeto; Disponibilizar as informações do convênio em sua página eletrônica e registrar no Sincov.	Fornecimento do projeto padrão das obras de construção; Análise, seleção e aprovação de propostas enviadas pelos governos subnacionais; Reorientar ações, acatar, ou não, as justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução. Fornecimento da Anotação de Responsabilidade Técnica.	Custear 99% dos recursos totais; Acompanhar e fiscalizar a execução financeira dos recursos; Avaliar a prestação de contas pelos convenientes.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da descrição do convênio nº 701593/2011 acerca das responsabilidades do FNDE na implementação do PBP.

Conforme a sistematização apresentada no quadro 3, as responsabilidades administrativas do FNDE correspondem a: abrir conta corrente específica de modo a garantir a movimentação de recursos adequados entre os pactuantes; notificar a transferência de recursos; designar um representante para acompanhar o convênio; e fiscalizar detalhadamente a execução do objeto, permitindo novas orientações e ações que impeçam que a execução seja paralisada ou abandonada. Além disso, essa autarquia deve disponibilizar as informações pertinentes ao convênio em sua página eletrônica e registrar no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Sincov) o detalhamento da execução.

As responsabilidades financeiras do FNDE consistem em custear parcialmente o objeto do convênio, com uma participação de 99% dos recursos totais; acompanhar e fiscalizar a execução financeira dos recursos para garantir o cumprimento do projeto; e avaliar a prestação de contas pelos convenientes, visando garantir a aplicação adequada dos recursos empenhados.

Em relação às responsabilidades de ordem técnica, cabe ao FNDE: o fornecimento da Anotação de Responsabilidade Técnica, de modo a registrar a responsabilidade do profissional contratado e a garantir a qualidade da execução do projeto; reorientar

ações, acatar, ou não, as justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução; e ao fornecimento do projeto padrão das obras de construção para todo o país.

1.2.2 As responsabilidades dos estados na implementação do PBP

O PBP é um programa federal que possui caráter voluntário. Os Estados devem manifestar interesse em aderir ao programa, conforme as orientações do FNDE e, caso as propostas sejam aprovadas, o estado é contemplado com a pactuação de convênios ou termos para implementarem ações que vão ao encontro das demandas e carências educacionais de educação profissional em sua localidade.

Os estados atuam como convenientes, ou seja, proponentes e executores do programa e geralmente são representados pelas Secretarias Estaduais de Educação Tecnológica, como representado na figura 2, a seguir.

Figura 2 - Organograma do governo estadual na implementação do PBP



Fonte: Elaborada pela autora a partir das informações disponibilizadas no site eletrônico do MEC.

Como já abordado, as secretarias estaduais interessadas em aderir ao PBP devem elaborar planos de ação, de acordo com o Plano de Ações Articuladas (PAR), considerando orientações do projeto padrão formulado pela coordenação do FNDE.

Além disso, o FNDE estabeleceu que as secretarias estaduais devem atender as seguintes recomendações:

- 1º - Assinar o Compromisso Todos pela Educação - Decreto nº 6.094/2007;
 2º - O secretário estadual de educação ou secretaria afim deve formalizar à Setec sua intenção de participar do programa. No mesmo documento deve constar o nome e o CPF dos responsáveis pela execução do Brasil Profissionalizado no estado. Os dados serão cadastrados no Simec, plataforma em que serão inseridos o diagnóstico e a elaboração do plano de expansão e melhoria da educação profissional.
 3º - A secretaria estadual solicita ao MEC a presença de um técnico para orientar a realização do diagnóstico e elaboração do plano.
 4º - Finalizado o diagnóstico e elaborado o plano, este será enviado para análise da Setec.
 5º - Após análise global do plano pela Setec, as ações aprovadas são encaminhadas para celebração de convênio junto ao FNDE ou para atendimento via assistência técnica¹⁴.

As propostas são submetidas pelos estados conforme as orientações estabelecidas pelo FNDE. As que forem aprovadas pela equipe técnica desta autarquia, resultam na celebração de convênios ou termos de compromisso entre as secretarias estaduais e o governo federal, no qual são definidos os valores, prazos, cronograma de execução e as responsabilidades de cada ente no processo de implementação.

As responsabilidades dos estados foram levantadas utilizando como exemplo o Convênio nº 701593/2011 (p. 196-200). Por serem numerosas, e para facilitar o entendimento do leitor, optou-se por colocar as atribuições dos estados (em caso de aprovação das propostas enviadas) sintetizadas no quadro 4, adiante. Além do cumprimento de todo o processo burocrático para a submissão do projeto almejado, após aprovada a proposta, os estados assumem inúmeras incumbências de ordem administrativa, técnica e financeira, o que atribui a este ente grande responsabilidade no processo de implementação do PBP.

Quadro 4 - Sistematização das responsabilidades administrativas, técnicas e financeiras dos estados na implementação do PBP

	Administrativa	Técnica	Financeira
ESTADOS	Formalizar a intenção de participar do PBP; Garantir ao FNDE livre acesso às informações pertinentes ao convênio; Garantir ao cidadão acesso as informações pertinentes ao convênio; Inserir e fornecer ao FNDE o acesso aos documentos e	Submeter proposta de acordo com as orientações do FNDE; Elaborar plano de acordo com as orientações do FNDE; Realizar e registrar processo licitatório; Executar a obra no terreno aprovado tecnicamente;	Custear contrapartida correspondente a 1% do valor total pactuado; Depositar contrapartida em conta específica; Disponibilizar recursos financeiros

¹⁴ Informações disponibilizadas no site eletrônico: <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>.

	registros das empresas contratadas; Manter registros contábeis específicos; Disponibilizar consulta ao extrato do convênio celebrado; Ter ciência que está sujeito a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE); Garantir livre acesso ao Poder Executivo Federal, ao FNDE e ao Tribunal de Contas da União aos processos e documentos acerca do convênio; Restituir valores em casos específicos; Averbar a edificação no registro de imóveis; Propagar a realização da obra; Inserir informações no Siconv.	Cumprir prazos determinados no convênio; Informar imediatamente ao FNDE o surgimento de qualquer fato relevante; Registrar responsável técnico e emissão da ART; Executar as despesas dos recursos federais conforme orientações; Monitorar e registrar informações da execução das obras a cada quinzena; Assegurar a plena execução do objeto pactuado;	para despesas preliminares; Restituir valores em caso de não execução do objeto ou desvio de finalidade; Concluir o objeto do convênio com recursos financeiros próprios caso os recursos disponibilizados pelo FNDE sejam insuficientes; Prestar contas dos recursos financeiros utilizados.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da descrição do convênio nº 701593/2011, acerca das responsabilidades do FNDE na implementação do PBP.

A sistematização apresentada no quadro 4 indica que as responsabilidades administrativas dos Estados na implementação do PBP correspondem a: formalizar a intenção em participar do programa, seguindo as orientações do FNDE para tal; inserir e fornecer ao FNDE o acesso aos documentos e registros das empresas contratadas, visando garantir a transparência durante todo o processo de implementação; garantir ao concedente livre acesso às informações dos convênios, bem como aos cidadãos; manter os registros contábeis específicos de cada convênio e disponibilizar a consulta ao extrato referente a celebração pactuada; ter ciência de que o Estado está sujeito a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) no que tange à execução financeira dos recursos destinados ao objeto; garantir e facilitar o livre acesso ao Poder Executivo Federal, ao FNDE e ao Tribunal de Contas da União (TCU) aos processos e documentos dos convênios firmados; averbar a edificação no registro de imóveis; propagar a realização da obra e manter atualizadas as informações no Siconv.

As responsabilidades de ordem técnica dos Estados na execução do programa correspondem a: submissão de proposta e plano seguindo as orientações técnicas do FNDE; realização e registro de todo o processo de licitação para a contratação de empresa responsável pela execução das obras; execução da obra no prazo estipulado no terreno aprovado tecnicamente para esse fim; cumprimento dos prazos determinados pelo FNDE acerca da pactuação do convênio; informação imediata ao

concedente caso haja qualquer fato não previsto durante a execução do objeto; registro de técnico responsável pela obra e emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); observação das normas do FNDE e execução das despesas dos recursos federais conforme orientações; monitoramento e registro de todas as informações relevantes acerca da execução das obras com periodicidade de 15 dias; os Estados são responsáveis direto por assegurar a plena execução do objeto pactuado.

A principal responsabilidade financeira dos Estados é custear o correspondente a 1% do valor total pactuado, a título de contrapartida exigida pelo FNDE, com depósito em conta específica. Além disso, devem disponibilizar recursos financeiros para as despesas preliminares das obras tais como: preparação do terreno, água, luz e esgoto; restituir valores (atualizados) à concedente em casos de não execução do objeto ou ainda desvio de finalidade; e prestar contas ao FNDE dos recursos financeiros utilizados. Em caso de recursos financeiros insuficientes por parte do FNDE, os Estados devem concluir o objeto pactuado com recursos financeiros próprios.

Os governos subnacionais são altamente demandados principalmente em capacidades de ordem administrativa e técnica na implementação do PBP, que perpassam desde a interpretação das orientações técnicas e jurídicas do FNDE para submissão de propostas até a responsabilidade de gerir, fiscalizar e garantir a execução dos objetos pactuados.

No que tange aos aspectos financeiros, apesar da tímida contrapartida correspondente a apenas 1% do valor pactuado, os Estados precisam providenciar terrenos adequados para as construções, arcar com as despesas preliminares e, em caso de recursos insuficientes do FNDE, devem assumir e concluir as construções com recursos financeiros próprios.

Portanto, as responsabilidades descritas demonstram a complexidade da gestão dos convênios por parte dos governos estaduais. A atuação estatal deve assegurar a plena execução do objeto do convênio, atendendo as determinações do FNDE, cumprindo os prazos estabelecidos, garantindo a transparência e o acesso às

informações necessárias para o acompanhamento e fiscalização das obras durante todo o processo de implementação.

Além disso, cabe aos Estados assegurarem e manterem o funcionamento contínuo das escolas após a conclusão das obras, o que inclui tanto a manutenção da infraestrutura, quanto o fornecimento de recursos humanos e materiais. Desse modo, o papel dos Estados transcende as exigências iniciais do processo de implementação, estendendo-se a longo prazo.

1.3 APRESENTAÇÃO DO PROJETO ARQUITETÔNICO PADRÃO PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS TÉCNICAS ESTADUAIS VIA PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO

Considerando que a categoria de análise deste estudo está centrada na infraestrutura, com foco na construção das escolas técnicas estaduais, este tópico tem como objetivo apresentar o Projeto Padrão das obras. A descrição e visualização das especificidades arquitetônicas do projeto, permite ao leitor compreender a dimensão da infraestrutura planejada por meio do PBP.

Desse modo, os dados a seguir correspondem a sistematização, elaborada pela autora, a partir do documento Memorial Descritivo do PBP (2009), disponibilizado no sítio eletrônico do FNDE¹⁵, que estabeleceu o projeto padrão de construção de escolas técnicas profissionalizantes por meio do programa.

O FNDE determinou que o projeto arquitetônico deve ser padrão em todo o país, ou seja, todas as construções, independente da localidade, devem ter a estrutura definida por esta autarquia. O projeto foi desenvolvido pela equipe da Coordenação de Desenvolvimento de Projeto do FNDE que elencou um custo inicial aproximado de seis milhões de reais para cada construção, passíveis de termos aditivos de valores.

O modelo padrão estabelece que cada escola técnica construída tenha capacidade para 1.200 (mil e duzentos) alunos. Para tanto, sua estrutura é composta por: 12

¹⁵ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/120-brasil-profissionalizado>. Acesso em: 18 ago. 2022.

(doze) salas de aula, 6 (seis) laboratórios básicos, 2 (dois) grandes laboratórios/laboratórios especiais, auditório, biblioteca, teatro de arena, refeitório, área de vivência e quadra poliesportiva coberta, conforme será ilustrado nas figuras a seguir.

Figura 3 - Fachada da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D da escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

Conforme observado na figura 3, o modelo padrão prevê 3 (três) acessos independentes, sendo divididos em: acesso ao estacionamento, bicicletário, acesso de serviços e acesso de pedestres.

O detalhamento no memorial descritivo¹⁶ especifica que os projetos devem apresentar alternativas tecnológicas de instalações elétricas em 110 V ou 220 V, com fundações em sapatas ou estacas e alternativas sanitárias na ausência de rede pública de esgoto, garantindo eficiência e conforto ambiental.

Os terrenos não podem ser atravessados por córregos ou nascentes e nem por linhas de alta tensão, atentando-se para os recuos mínimos. Ademais, devem ser retangulares, de dimensões de 80m de largura e 150 de profundidade de declividade de até 3%. Considerando a diversidade de relevo nos diferentes municípios, as unidades escolares foram projetadas em blocos independentes, conforme as especificidades apresentadas.

A unidade escolar deve possuir uma divisão em 6 blocos, detalhados no memorial descritivo (p. 4), a saber:

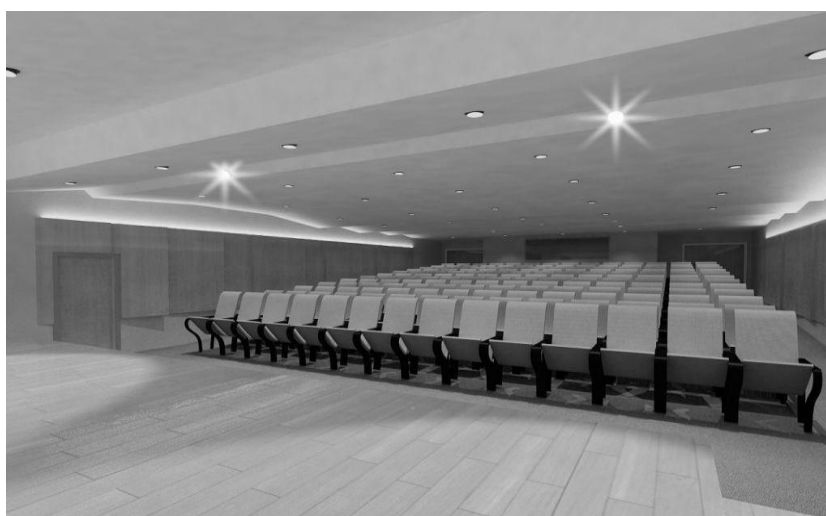
¹⁶ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/120-brasil-profissionalizado>. Acesso em: 18 ago. 2022.

- a) auditório, com capacidade para 200 pessoas, conjunto de sanitários e sala técnica;
- b) bloco de acesso e biblioteca, com biblioteca e hall coberto;
- c) bloco pedagógico/administrativo, distribuído em dois pavimentos – administrativo; com secretaria, coordenação pedagógica, coordenação de estágio, diretoria, sala de professores e conjunto de sanitários – e pedagógico; com seis laboratórios básicos, três almoxarifados, doze salas de aulas e dois conjuntos de sanitários para alunos;
- d) bloco de serviços e vivência, possui sanitários e vestiários de funcionários, grêmio estudantil, cantina e cozinha;
- e) quadra poliesportiva coberta com pequena arquibancada, vestiários, sala multiuso e sala da coordenação de educação física; e
- f) bloco de ensino profissionalizante, que possui laboratórios especiais que abrigarão diferentes propostas pedagógicas, conjunto de sanitários para alunos e pátio de carga/descarga de materiais.

AUDITÓRIO

A descrição do auditório (Figura 4), demonstra dois acessos principais e uma saída de emergência; um conjunto de sanitários; uma sala técnica; uma plateia com capacidade para 205 pessoas, incluindo 3 lugares para P.O. e 4 lugares para PCD; e um palco, com espaço de apoio contendo sanitário e bancada com pia.

Figura 4 - Auditório da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D da escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

BLOCO DE ACESSO E BIBLIOTECA

Nesse bloco, definido como entrada principal da escola, devem estar presentes os seguintes espaços: *Hall* coberto, que serve também como *Foyer* do Auditório; e Biblioteca. O bloco tem circulação vertical principal, feita por rampa. Essas especificações ficam evidentes na figura 5.

Figura 5 - Hall de entrada e acesso à biblioteca - padrão definido pelo MEC/FNDE



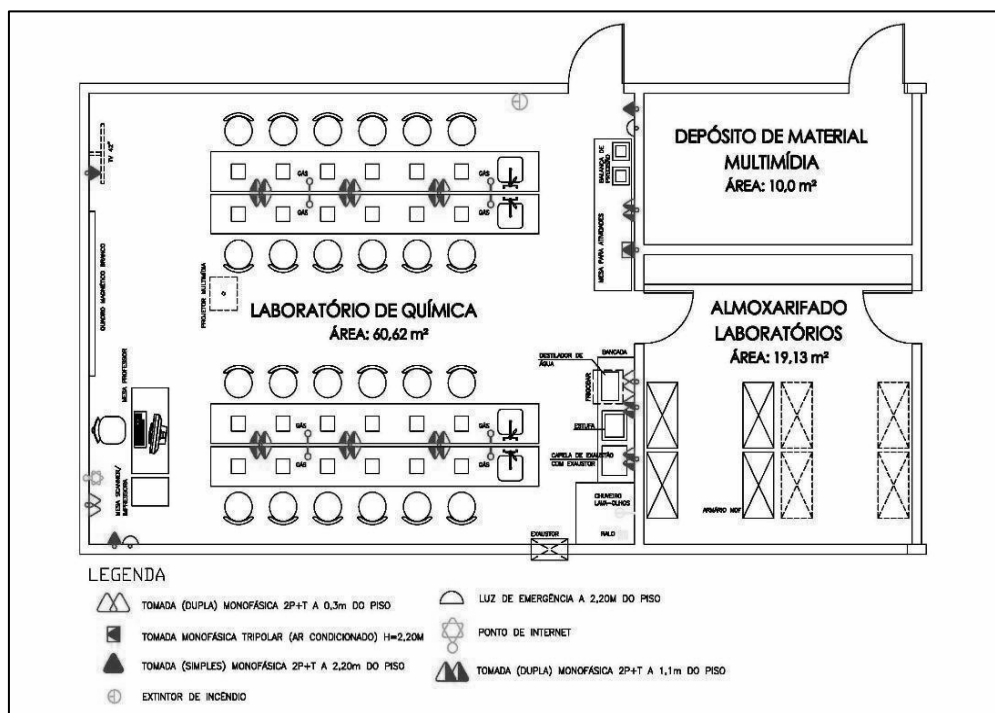
Fonte: Projeto 3D da escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

BLOCO PEDAGÓGICO/ADMINISTRATIVO

O Bloco Pedagógico/Administrativo é distribuído em 2 pavimentos. A área administrativa, deve ser localizada no pavimento térreo e ser composta por Secretaria com Arquivo e Reprografia; Coordenação Pedagógica; Coordenação de Estágio; Diretoria; Sala de Professores/reunião; Conjunto de Sanitários e Copa para Professores e Funcionários.

A área pedagógica deve ser composta por 6 laboratórios básicos, a serem localizados no pavimento térreo, sendo estes: Laboratório de Biologia; Laboratório de Química; Laboratório de Física; Laboratório de Matemática; Laboratório de Línguas; Laboratório de Informática. Além disso, deve incluir 3 Almoxarifados e um Depósito de Material Pedagógico e um Depósito de Material Multimídia, conforme indicado na figura 6, a seguir.

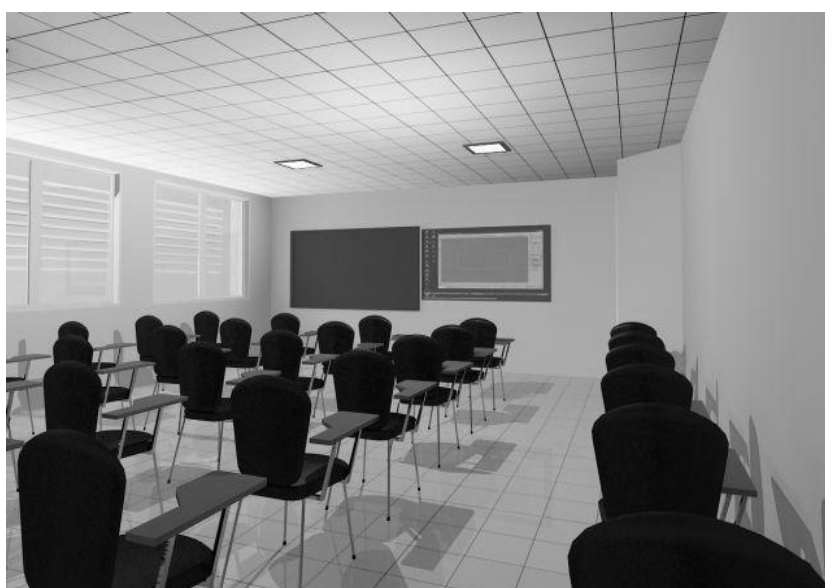
Figura 6 - Projeto do Laboratório de Química - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

O segundo pavimento deve conter 12 salas de aula, 2 Conjuntos de Sanitários para alunos, sendo um em cada pavimento, com Depósito de Material de Limpeza; Átrio central de vivência, com circulação vertical feita através de escada, conforme as figuras a seguir.

Figura 7 - Sala de Aula da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

Figura 8 - Salas de Aula Segundo Pavimento - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

BLOCO DE SERVIÇOS E DE VIVÊNCIA

No Bloco de Serviços constam: depósito de material de limpeza; sanitários e vestiários de funcionários; cantina; cozinha com área de recepção e pré-lavagem de hortaliças, bancadas de preparo de carnes, de legumes e verduras, de cocção, de passagem de alimentos prontos, de recepção de louças sujas e área para armazenamento e lavagem das louças; depósito de lixo orgânico e inorgânico; despensa; despensa fria; depósito de manutenção de mobiliário; pátio de serviços (carga e descarga); central GLP. O Bloco de Vivência compõe-se de área coberta com refeitório; Grêmio Estudantil; área descoberta com bancos e pequeno Teatro de Arena.

Figura 9 - Espaço de vivência - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

QUADRA POLIESPORTIVA COBERTA

Além da Quadra Poliesportiva, o espaço deve possuir uma pequena arquibancada; Vestiários Masculino e Feminino com adaptação para Portadores de Necessidades Especiais; Depósito para Material Esportivo; Sala Multiuso; e Sala da Coordenação de Educação Física.

Figura 10 - Quadra Poliesportiva da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

BLOCO DE ENSINO PROFISSIONALIZANTE

Esse bloco deve ser composto por 2 laboratórios que devem abrigar diferentes propostas pedagógicas de ensino técnico profissionalizante; 1 conjunto de sanitários para alunos; pátio de carga e descarga de materiais.

Figura 11 - Blocos de Salas de Aula - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D de escola padrão disponibilizada no site eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

Os blocos devem ser separados por função, buscando manter o isolamento acústico das edificações e aproveitar as áreas verdes dos terrenos. O modelo definido é padrão em todo o país, portanto, as obras financiadas pelo PBP devem seguir, rigorosamente, a infraestrutura elencada considerando as diferenças climáticas, topográficas e culturais.

O detalhamento do memorial descritivo apresenta o cumprimento de uma das importantes funções técnicas do FNDE. O projeto determina uma infraestrutura de alto padrão para as escolas técnicas profissionalizantes a serem construídas a partir do PBP, demonstrando um avanço na estrutura educacional na oferta do EMI nas redes estaduais. Porém, a determinação de um projeto padrão para todas as localidades do país, desconsidera as diferenças territoriais, administrativas, técnicas e financeiras dos governos subnacionais, o que pode ter sido um fator de impacto na implementação do PBP.

Diante das abrangentes responsabilidades de ordem administrativa, técnica e financeira da União, representada pelo FNDE, na execução do PBP, fica evidente a centralidade do papel desempenhado e a importância da atuação desta autarquia na implementação de programas federais no país.

O FNDE possui múltiplas atribuições no processo de implementação que não se resumem apenas a questões burocráticas, mas engloba diversas dimensões que devem ser executadas de forma coordenada para garantir que o objeto pactuado seja plenamente executado. Além disso, o processo de implementação do PBP depende de práticas de colaboração e cooperação entre o governo federal e os governos subnacionais, que também possuem incumbências específicas indispensáveis na execução do programa.

CAPÍTULO 2

2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura constitui uma etapa indispensável em qualquer pesquisa acadêmica, pois permite mapear o estado da arte do campo de estudo e situar o trabalho em relação às produções existentes. Cooper e Hedges (1994) destacam que compreender a escala do universo de publicações em uma área de pesquisa é um pré-requisito e ponto de partida para qualquer esforço sério de síntese. Partindo dessa premissa, este capítulo apresenta a análise da literatura referente à implementação de políticas educacionais no contexto brasileiro, com foco nas Relações Intergovernamentais e no Programa Brasil Profissionalizado.

A implementação de políticas públicas é um processo complexo, e para analisá-lo é preciso considerar os desafios da transformação de intenções governamentais em práticas e ações, que mobiliza um conjunto diversificado de atores e interações instituídas por regras formais e informais (Bichir, 2020). No contexto brasileiro, essa dinâmica é intensificada devido à estrutura federativa, que exige coordenação e cooperação entre diferentes níveis de governo para a efetivação das políticas educacionais (Souza, 2018). Desse modo, é importante identificar estudos e discussões que envolvem as RIG na implementação, para avançar na compreensão dos desafios e das potencialidades que influenciam a política pública.

A estruturação de uma revisão bibliográfica, nesse sentido, visa à aproximação com a área de estudo e possibilita explorar os temas de pesquisa a partir dos trabalhos já produzidos em âmbito acadêmico. Assim, esse processo contribui tanto para identificar as abordagens já consolidadas, como para construir uma contextualização para o problema de pesquisa e analisar as possibilidades presentes na literatura para a concepção do referencial teórico da pesquisa (Alves - Mazzotti, 2002).

Para que um estudo produza um conhecimento bem fundamentado, deve-se partir do conhecimento prévio sobre a produção existente, no qual utiliza fontes de informações bibliográficas para obter resultados de pesquisa de outros autores, bem como fundamentar, teoricamente, o seu objeto (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

Considerando essa relevância, a escolha da abordagem metodológica é importante para orientar o pesquisador em sua trajetória investigativa, especialmente no que se refere à organização, análise e sistematização dos dados ao longo do processo de revisão da literatura. Para alcançar os objetivos deste estudo, foi adotada a revisão sistemática, com o uso do método de revisão integrativa (Botelho; Cunha; Macedo, 2011; Mendes, Silveira e Galvão (2008). Essa estratégia permitiu uma compreensão abrangente da produção acadêmica relacionada aos temas analisados, além de possibilitar a identificação de padrões, lacunas e contribuições teóricas para pesquisas futuras.

Dentre as metodologias de revisão mais utilizadas no meio acadêmico, destacam-se a revisão narrativa e a revisão sistemática. A revisão narrativa, conforme explicitam Botelho, Cunha e Macedo (2011), tem como principal característica a apresentação de um panorama geral sobre determinado tema. No entanto, essa abordagem não exige a explicitação dos procedimentos de busca, nem dos critérios utilizados para a seleção e avaliação das fontes, o que a torna menos rigorosa do ponto de vista metodológico.

A revisão sistemática tem como objetivo sintetizar o conhecimento existente com base em critérios metodológicos rigorosos. Trata-se de uma investigação científica que visa “[...] reunir, avaliar criticamente e conduzir uma síntese dos resultados de múltiplos estudos primários” (Cordeiro *et. al.*, 2007, p. 429). Para isso, utiliza procedimentos sistemáticos que permitem “[...] identificar, selecionar e avaliar as pesquisas relevantes, coletar e analisar dados dos estudos incluídos na revisão” (Cordeiro *et. al.*, 2007, p. 429).

A revisão sistemática visa responder a questões específicas sobre um determinado tema, por meio da adoção de estratégias de busca, definição de critérios de inclusão e exclusão, e análise crítica da literatura selecionada e de suas principais contribuições. Desse modo, torna-se possível destacar os resultados das pesquisas já produzidas sobre o tema em um recorte temporal previamente delimitado.

Segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão sistemática pode ser compreendida como um modelo metodológico abrangente, atuando como um verdadeiro “guarda-chuva” que reúne quatro principais métodos de revisão da

literatura: meta-análise, revisão sistemática, revisão qualitativa e revisão integrativa¹⁷. Dentre essas abordagens, optou-se pela revisão integrativa, por se destacar na capacidade de reunir, sintetizar e analisar os achados da literatura, fornecendo uma base teórica consistente para o desenvolvimento de pesquisas científicas.

A revisão integrativa, segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 127), “[...] objetiva traçar uma análise sobre o conhecimento já construído em pesquisas anteriores sobre um determinado tema” possibilitando “[...] a síntese de vários estudos já publicados, permitindo a geração de novos conhecimentos” a partir dessa articulação.

Nesse mesmo sentido, Mendes, Silveira e Galvão (2008, p. 759) acrescentam que esse método tem como finalidade “reunir e sintetizar resultados de pesquisas sobre um delimitado tema ou questão, de maneira sistemática e ordenada, contribuindo para o aprofundamento do conhecimento do tema investigado”. Assim, a revisão integrativa permite não apenas identificar tendências e lacunas na produção acadêmica, mas também subsidiar a formulação de novas perspectivas analíticas sobre os objetos de pesquisa.

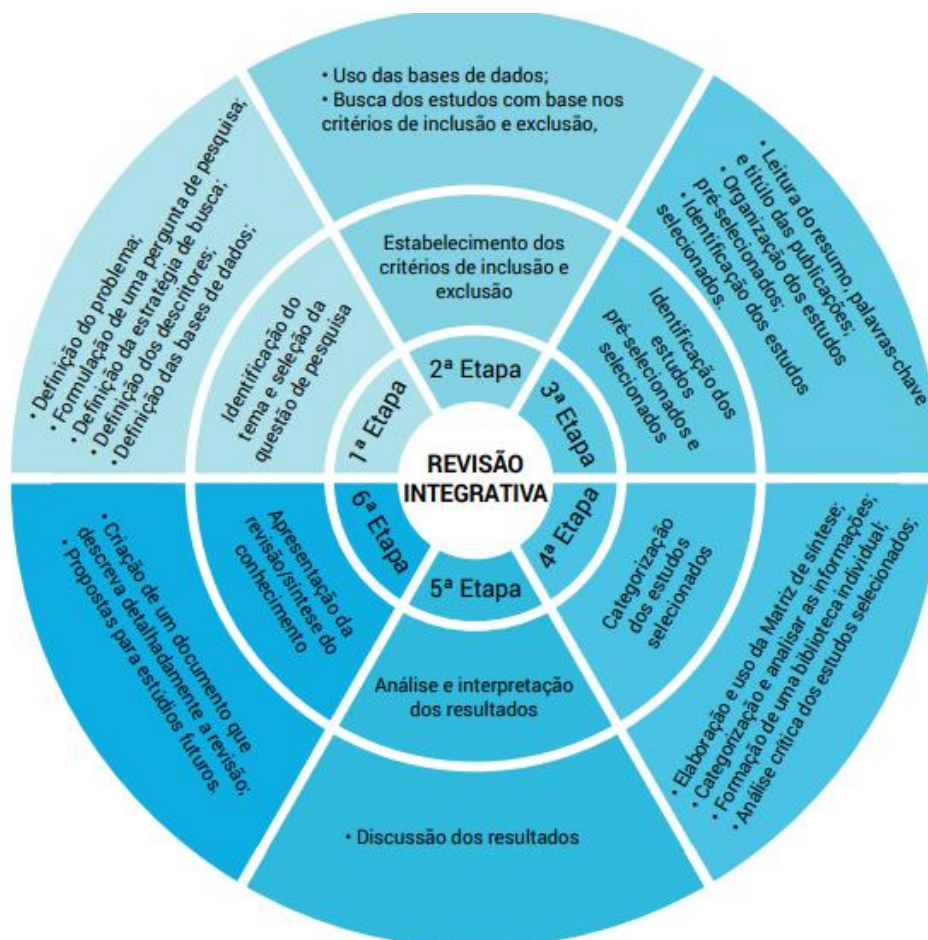
A revisão integrativa, uma das modalidades da revisão sistemática, tem sido amplamente utilizada em pesquisas de distintas áreas do conhecimento, com especial destaque para os campos da saúde e da educação, o que evidencia sua relevância e aceitação na comunidade científica. Diferentemente da revisão bibliográfica narrativa, comumente empregada em trabalhos acadêmicos, a revisão integrativa segue uma sequência de etapas metodológicas previamente definidas, o que lhe confere maior rigor científico e validade na síntese do conhecimento (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

Para assegurar a qualidade e a validade desse tipo de revisão, é fundamental que o pesquisador siga rigorosamente as etapas que compõem seu processo metodológico. Nesse sentido, Mendes, Silveira e Galvão (2008) ressaltam a importância do cumprimento adequado dessas etapas, que foram posteriormente sistematizadas por Botelho, Cunha e Macedo (2011) e estão apresentadas na Figura 12. Essa

¹⁷ Para aprofundamento de estudos sobre os métodos de revisão sistemática ver: Botelho; Cunha; Macedo (2011).

sistematização oferece um direcionamento claro e padronizado para a condução de revisões integrativas¹⁸.

Figura 12 - Etapas da Revisão Integrativa



Fonte: Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 129)¹⁹.

A figura 12, extraída do estudo de Botelho, Cunha e Macedo (2011), apresenta de forma detalhada as etapas que compõem o método da revisão integrativa, destacando os principais elementos que devem ser considerados pelo pesquisador em cada fase do processo.

A primeira etapa consiste na definição clara do tema e na formulação da questão de pesquisa, delimitando o escopo do estudo. Na segunda etapa, é necessário estabelecer os critérios de inclusão e exclusão dos estudos, bem como definir as estratégias de busca na literatura. A terceira etapa refere-se à identificação e seleção

¹⁸ Para aprofundamento de estudos sobre *revisão integrativa* ver: Mendes; Silveira; Galvão (2008); Souza; Carvalho (2010).

¹⁹ Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/10515/o-metodo-da-revisao-integrativa-nos-estudos-org>. Acesso em: 05 set. 2021.

dos estudos relevantes, assegurando a pertinência dos materiais ao objetivo da investigação. Na quarta etapa, realiza-se a categorização dos dados extraídos, organizando as informações de forma sistemática. A quinta etapa contempla a análise e interpretação dos resultados, permitindo uma leitura crítica dos achados. Por fim, a sexta e última etapa corresponde à síntese do conhecimento construído, integrando as evidências obtidas e destacando suas contribuições para o campo de estudo.

Para a sistematização dos estudos, foram seguidas as etapas mencionadas anteriormente, o que permitiu a organização e a análise estruturada dos trabalhos selecionados.

2.1 CONSTRUÇÃO DA BASE DE ANÁLISE: DO PROBLEMA DE PESQUISA À ESCOLHA DOS ESTUDOS

O processo de construção da base de análise constitui um momento central no processo metodológico da revisão integrativa, pois orienta a delimitação do escopo temático e a seleção dos estudos que fundamentam a análise. Com base nas três primeiras etapas desse tipo de revisão (definição do problema e da questão de pesquisa, estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão e identificação dos estudos relevantes), busca-se garantir coerência no mapeamento da literatura científica.

Apresenta-se, a seguir, um conjunto de trabalhos produzidos no Brasil, no período de 2007 a 2020, que tratam da implementação de políticas educacionais em articulação com as relações intergovernamentais e do Programa Brasil Profissionalizado. O mapeamento dos estudos foi orientado pelo uso dos seguintes termos de busca, definidos como balizadores da pesquisa:

- Programa Brasil Profissionalizado
- Implementação de Políticas Públicas “and” Relações Intergovernamentais

Considerando que a implementação de políticas educacionais articuladas às RIG constitui um campo abrangente de estudo, optou-se pelo buscador “Google Scholar”. Essa ferramenta foi escolhida por sua capacidade de retornar trabalhos de diferentes

tipologias e fontes, incluindo repositórios de universidades federais, proporcionando uma visão ampla sobre a temática. Para a busca, foi utilizada a estratégia "implementação de políticas educacionais" *AND* "relações intergovernamentais", o que permitiu um resultado mais amplo.

Já para identificar os trabalhos que trataram especificamente do PBP, além do buscador "Google Scholar", recorreu-se aos seguintes bancos de dados:

- Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD);
- Portal de Periódicos Capes;
- Artigos publicados pela Scientific Electronic Library Online (SciELO).

A escolha desses bancos de dados se deu pela centralidade e importância que representam no cenário nacional de produção científica e divulgação do conhecimento no campo educacional. Assim, mapeou-se teses, dissertações e artigos produzidos, utilizando o filtro que corresponde ao período de 2007 a 2020, considerando a data de criação do programa até a data de início deste estudo.

A primeira etapa desta revisão está sistematizada no quadro 5, a seguir, que apresenta de forma resumida os principais elementos que orientaram o delineamento inicial do estudo. São identificados o tema e a questão de pesquisa, o buscador e as bases de dados utilizadas, bem como as estratégias de busca e o termo empregado no levantamento da literatura.

Quadro 5 - Primeira etapa: revisão integrativa

Tema	Implementação de políticas educacionais e relações intergovernamentais	Programa Brasil Profissionalizado
Questões	Quais os fatores viabilizadores e os entraves destacados na produção nacional acerca da implementação de políticas educacionais articuladas às relações intergovernamentais?	Quais os fatores viabilizadores e os entraves destacados na produção nacional acerca do Programa Brasil Profissionalizado?
Buscador	Google Scholar.	Google Scholar.

Banco de Dados	Repositórios de Universidades Federais.	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD; Portal de Periódicos Capes; Artigos publicados pela Scientific Electronic Library Online (SciELO).
Estratégia de busca	Termo: "implementação de políticas educacionais" <i>and</i> "relações intergovernamentais" Período: 2007 a 2020.	"programa brasil profissionalizado" Intitle: "programa brasil profissionalizado"
Termos	"implementação de políticas educacionais" <i>and</i> "relações intergovernamentais"	"programa brasil profissionalizado"

Fonte: Elaboração própria (2022).

O levantamento dos trabalhos foi realizado a partir dos termos previamente definidos, adotando-se como critérios de inclusão os artigos, dissertações e teses de autoria nacional, com ênfase naqueles que apresentavam maior proximidade com a temática desta pesquisa e que foram publicados no período delimitado entre 2007 e 2020.

Consequentemente, foram excluídas da análise outras tipologias de trabalhos, como monografias e livros, estudos internacionais, bem como aqueles que tratavam de temas específicos distantes do foco desta pesquisa ou que não se enquadravam no recorte temporal estabelecido. Os critérios de inclusão e exclusão adotados para os termos de busca estão detalhados no quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Segunda etapa: revisão integrativa

Tema	Implementação de políticas educacionais e as relações intergovernamentais	Programa Brasil Profissionalizado
Levantamento	78	54
Total	132	
Critérios de inclusão	- Período: 2007 a 2020; - Tipos: Teses, dissertações e artigos; - País: Brasil.	
Critérios de exclusão	- Livros, monografias; - Trabalhos que se distanciaram das temáticas; - Trabalhos estrangeiros.	

Fonte: Elaboração própria (2022).

Na terceira etapa da revisão, foram listados os estudos pré-selecionados e, posteriormente, os selecionados para compor a base de análise. A pré-seleção foi

realizada por meio da leitura preliminar dos títulos, considerando-se sua proximidade com as temáticas de interesse. Em seguida, a seleção final ocorreu a partir da leitura dos resumos e, quando necessário, da íntegra dos trabalhos, observando-se os seguintes elementos: identificação do(s) autor(es), tipo de produção (artigo, dissertação ou tese), título, ano de publicação, objetivo e principais resultados.

Com os termos “implementação de políticas educacionais” *and* “relações intergovernamentais”, foram pré-selecionados 57 trabalhos, dos quais 15 foram selecionados para análise, enquanto os demais foram excluídos por tratarem de temáticas distantes do foco desta pesquisa. Entre os temas abordados nos estudos excluídos, destacam-se: conselhos municipais (Abranches, 2009), planos municipais (Nascimento *et al.*, 2020) conselhos escolares, formação de professores (Rabelo; Castro, 2016), expansão do ensino superior (Gimenez, 2017), plano de desenvolvimento da escola (Paula, 2017), formação continuada de gestores (Lima; Pazolini e Peterle (2019), avaliação da meta 14 (Malafaia, 2016), entre outros.

Com o termo “Programa Brasil Profissionalizado”, pré-selecionamos 25 trabalhos. A seleção considerou a ênfase na operacionalização do PBP, elencando 12 estudos para análise, e excluindo aspectos que apareceram com menor destaque, como implementação de laboratórios básicos a partir do PBP (Torres Júnior, 2014); projetos arquitetônicos das escolas técnicas do PBP (Lamenha, 2016); vivências durante o estágio curricular e pós-formação nas escolas técnicas estaduais (Marques, 2016); formação docente e práticas na educação profissional (Silva, 2017; Gandra; Figueiredo, 2014), mapa curricular da educação profissional (Sá; Sousa; Silva, 2014), entre outros, que não foram incluídos por apresentarem focos divergentes aos objetivos desta pesquisa. A terceira etapa desta revisão está sintetizada na tabela 1.

Tabela 1 - Terceira etapa: revisão integrativa

Tema	Pré-Selecionados	Excluídos	Selecionados
Implementação de políticas educacionais e as relações intergovernamentais.	57	63	15
Programa Brasil Profissionalizado.	25	42	12
Total	82	105	27

Fonte: Elaboração própria.

Após a etapa de pré-seleção e leitura dos materiais, foram selecionados 27 estudos para compor a análise, sendo 4 teses, 13 dissertações e 10 artigos científicos. A distribuição e as principais características dessas produções estão detalhadas nos quadros 7 e 8, a seguir.

Quadro 7 - Trabalhos selecionados para análise – termo: “implementação de políticas educacionais” AND “relações intergovernamentais”

Ano	Tipo/Título/Autor
2009	Dissertação: Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul. Marisa Timm Sari.
2013	Dissertação: Tensões entre MEC e SEED/PR: uma análise a partir do programa Ensino Médio Inovador. Edna Amancio de Souza Ramos.
2014	Tese: Novas formas de governança pública: um estudo do arranjo articulado para Implementação da política pública nacional de aprendizagem profissional. Silvia Pires Bastos Costa
2015	Tese: Programa Proinfância: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil. Sandro Coelho Costa.
2015	Artigo: As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. Clotenir Damasceno Rabelo. Alda Maria Duarte Araújo Castro.
2016	Dissertação: As políticas educacionais implementadas pelo município de Belterra/PA no período de 1997-2012. Angela Rocha dos Santos.
2017	Artigo: A política de assistência da União para a oferta da educação básica no governo do Partido dos Trabalhadores. Cacilda Rodrigues Cavalcanti. Raquel Susana Lobato.
2017	Dissertação: Descontinuidades, Controvérsias e Significação das Políticas Públicas no Brasil - estudo de caso do Programa Mais Educação”. Alessandra Felix de Almeida.
2017	Artigo: Relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre a regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais. Cacilda Rodrigues Cavalcanti.
2017	Artigo: Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais. Daniela Cunha Terto. Alda Maria Duarte Araújo Castro.
2017	Tese: Relações intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no Sistema Municipal de Educação. Daniela Cunha Terto.
2020	Tese: Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso. Agnez de Lélis Saraiva.
2020	Artigo: Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais PAIC). Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz. Marta Ferreira Santos Farah. Vanda Mendes Ribeiro.
2020	Dissertação: Regime de colaboração e o PAR da rede estadual de ensino público do RN (2011-2014): a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos. Magnólia Margarida dos Santos Moraes.

2020	Artigo: Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. Vanda Mendes Ribeiro. Alicia Bonamino Sergio Martinic.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8 - Trabalhos selecionados para análise – termo: “Programa Brasil Profissionalizado”

Ano	Tipo/Título/Autor
2012	Dissertação: Financiamento e educação profissional: análise do Programa Brasil Profissionalizado no estado do Pará. Adriane Suely Rodrigues do Nascimento.
2014	Dissertação: A coordenação federativa no Programa Brasil Profissionalizado. Cláudia Ferreira de Maya Viana.
2014	Dissertação: O Programa Brasil Profissionalizado em cena: O Estado de Alagoas como palco. Camila Ferreira da Silva.
2014	Dissertação: Política de Ensino Profissionalizante do Governo do Estado do Ceará (2008-2013): Compreendendo o Processo de Implantação. Carolina Silva Castelo Branco.
2015	Dissertação: As EEP'S no Ceará: gestão para resultados e formação de professores. Maria Ozirene Maia Vidal.
2015	Artigo: Financiamento da Educação Profissional e Tecnológica: Programa Brasil Profissionalizado. Francisca Natália Da Silva. Erika Roberta Silva De Lima. Lenina Lopes Soares Silva. Mylenna Vieira Cacho.
2018	Dissertação: O direito à educação na Região Metropolitana da Grande Vitória/es: análise da participação da União na oferta do ensino médio. Michele Pazolini.
2016	Dissertação: Ensino Médio Integrado à Educação Profissional: a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mossoró/RN. Francisca Natalia da Silva.
2018	Artigo: Programa Brasil Profissionalizado: a oferta de cursos técnicos na Bahia e no Acre. Remi Castioni.
2019	Artigo: Ensino Médio, Educação Profissional e Programa Brasil Profissionalizado: análises e tensões pós lei 9394/1996. Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite. Francisca Rejane Bezerra Andrade.
2019	Artigo: Gestão e financiamento: repercussões do Programa Brasil Profissionalizado na rede estadual de educação profissional no Pará. Erbio dos Santos Silva. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.
2020	Artigo: A Educação Profissional na rede estadual do Rio Grande do Norte: em busca da consolidação. José Moisés Nunes da Silva. Suerda Maria Nogueira do Nascimento. Maria da Conceição Pereira Ramos.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da leitura dos trabalhos, foram conduzidas as análises dos estudos selecionados em conformidade com as etapas da revisão integrativa. As etapas subsequentes são apresentadas e descritas nos tópicos a seguir.

2.1.1 Categorização dos estudos e mapeamento das principais tendências

A categorização dos estudos permite organizar, interpretar e evidenciar os principais focos temáticos recorrentes na produção científica analisada. Alinhada à quarta etapa metodológica proposta por Botelho *et al.* (2011), esta fase visa não apenas ordenar os achados de forma estruturada, mas também revelar padrões analíticos e recorrências que contribuam para a compreensão do tema de estudo.

Em conformidade com essa etapa, foi realizada a categorização dos estudos analisados, tendo como balizador a identificação das tendências temáticas que abordam a implementação de políticas educacionais, as relações intergovernamentais e o PBP. Para cada trabalho selecionado, foram designadas duas ou três palavras-chave, que, posteriormente, foram agrupadas conforme suas aproximações conceituais, dando origem às categorias analíticas. Ressalta-se que todos os estudos incluídos na análise adotaram abordagens qualitativas, o que reforça a centralidade da perspectiva interpretativa na investigação da implementação dessas políticas em contextos federativos.

A partir da análise dos estudos selecionados com base no primeiro termo de busca definido, foi possível agrupá-los em três categorias principais: Programas Educacionais, Regime de Colaboração e Descentralização. Já com o segundo termo, emergiram duas categorias adicionais: Implementação do PBP e Gestão e Financiamento do PBP. Essas categorias refletem as temáticas predominantes na produção acadêmica revisada e foram organizadas de acordo com a recorrência de enfoques e a aproximação entre os objetos de estudo. O quadro 9, a seguir, apresenta a sistematização dessas categorias e os respectivos trabalhos que as compõem.

Quadro 9 - Quarta etapa: revisão integrativa

Tema	Categorias	Trabalhos
Implementação de políticas educacionais e relações intergovernamentais	Programas Educacionais	(Costa, 2014; Moraes, 2020; Costa, 2015; Cruz et al., 2020; Ramos, 2013; Terto; Castro, 2017; Almeida, 2017)
	Regime de Colaboração	(Cavalcanti; Lobato, 2017; Sari, 2009; Cavalcanti, 2017; Segato; Abrucio, 2016)
	Descentralização	(Santos, 2016; Saraiva, 2020; Rabelo; Castro, 2015; Terto 2017).

Programa Brasil Profissionalizado	Implementação do PBP	(Viana, 2014; Silva; Nascimento; Ramos, 2020; Silva, 2016; Silva, 2014; Pazolini, 2018)
	Gestão e Financiamento do PBP	(Castioni, 2018; Branco, 2014; Vidal, 2015; Nascimento, 2012; Silva; Castro, 2015; Leite; Andrade, 2019; Silva; Santos, 2019)

Fonte: Elaboração própria.

A matriz de síntese dos estudos permitiu a sistematização das informações elementares, identificando o ano de publicação, o autor, o objetivo e os principais resultados de cada pesquisa. Essa estrutura possibilitou uma visão abrangente da produção acadêmica relacionada ao tema, contribuindo para a organização dos achados e a identificação de padrões, recorrências e tendências presentes na literatura.

Na sequência, apresenta-se uma síntese dos estudos organizados por categoria, com o objetivo de responder às questões norteadoras elencadas na primeira etapa desta revisão integrativa, a saber:

- a) Quais os fatores viabilizadores e os entraves destacados na produção nacional acerca da implementação de políticas educacionais articuladas às relações intergovernamentais?
- b) Quais os fatores viabilizadores e os entraves destacados na produção nacional acerca do Programa Brasil Profissionalizado?

Dessa forma, a análise realizada na quarta etapa da revisão integrativa, assim como a exploração da quinta etapa, que consiste na interpretação dos resultados, foi estruturada separadamente para cada termo e suas respectivas categorias, assegurando uma abordagem detalhada dos achados.

Na sexta etapa, cuja finalidade é apresentar uma síntese do conhecimento produzido, os termos e categorias são analisados de maneira integrada, permitindo a identificação dos principais fatores viabilizadores e entraves destacados nos estudos, proporcionando uma visão ampla dos desafios e potencialidades das políticas educacionais no contexto das RIG.

2.1.2 Implementação de políticas educacionais e relações intergovernamentais

PROGRAMAS EDUCACIONAIS

Como pode ser observado a partir da tabela 1, há uma predominância dos estudos que tratam de programas educacionais em âmbito local, em sua maioria abordando, em maior ou menor grau, as relações estabelecidas entre os entes. Nessa categoria, encontram-se debates sobre o PAR, Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) e do Programa Mais Educação. Destaca-se que todos os trabalhos trataram, em diferentes níveis e enfoques, da implementação desses programas.

As discussões acerca da implementação de políticas públicas buscam desvelar aspectos que interferem na sua concretização, uma vez que a implementação determina o impacto e o legado de tais políticas. Os trabalhos selecionados indicaram alguns fatores viabilizadores, mas em sua maioria, entraves nas RIG instituídas entre os entes federados constatadas a partir das análises das políticas e programas.

O trabalho de Cruz, Farah e Ribeiro (2020) tratou dos fatores viabilizadores ao analisar as estratégias de gestão do Paic. Destaca que essas estratégias têm ampliado a equidade educacional no estado do Ceará, que foi possível a partir da cooperação técnica e financeira da União aos municípios na implementação da educação pública e da adoção de estratégias como: formação; disponibilização de materiais; continuidade da gestão e apoio aos municípios; indução de ações das equipes regionais, municipais e das escolas; entre outras.

Além disso, destacaram ações somadas ao acompanhamento sistemático da equipe gestora em nível central e regional das equipes municipais, a mobilização de variados atores do Estado, o senso de responsabilização e a busca pela confiança mútua. As autoras ressaltaram ainda a reordenação da Secretaria responsável, com a criação de um departamento dedicado à cooperação com os municípios; a adoção de eixos que organizam a ação do Paic partindo da Secretaria até chegar às escolas; a adoção de instrumentos e ferramentas que colocam os agentes implementadores em torno de objetivos comuns; a ação sistêmica; o acompanhamento e o monitoramento das ações e dos resultados e a mobilização dos municípios e outros atores sociais.

Já as análises realizadas por Costa (2015); Ramos (2013); Terto; Castro (2017); Almeida (2017); destacaram entraves observados nas RIG a partir das análises dos programas.

Ao tratar dos efeitos causados pelo Proinfância em três municípios de Belo Horizonte, Costa (2015) destaca que as políticas públicas demandam articulação eficiente entre os entes federados e aponta a necessidade de mecanismos mais explícitos que regulam essa articulação. Infere que, ainda que o Proinfância seja uma iniciativa de grande abrangência nacional com aportes de recursos financeiros relevantes, a pesquisa indicou que são necessários aportes técnicos complementares aos municípios para que as políticas de educação infantil possam ser implementadas satisfatoriamente, atendendo a demanda e ao estatuto da obrigatoriedade quantitativa e qualitativamente.

Outros entraves que envolvem os entes federados foram apontados por Moraes (2020) ao abordar o PAR no Rio Grande do Norte. Indica que o PAR é um planejamento sistêmico que objetiva a melhoria da qualidade da educação na perspectiva da colaboração entre os entes federados por meio de assistência técnica e financeira da União. No entanto, a partir da análise dos recursos solicitados, recebidos e sua aplicabilidade, a autora infere que a União cumpriu parcialmente a sua função de assistência financeira ao estado no que se refere às ações de infraestrutura e recursos pedagógicos da rede, evidenciando garantia parcial do Regime de Colaboração por assistência financeira. Ademais, conclui que, embora a proposta do PAR proporcione planejamento educacional e assistência suplementar da União ao Estado, é necessária a institucionalização de mecanismos legais normativos para orientar a relação entre a União e os entes subnacionais com o objetivo de assegurar a melhoria da educação brasileira.

Ainda sobre o PAR, o artigo de Terto e Castro (2017) analisou os marcos conceituais do federalismo e os tipos de RIG com o intuito de evidenciar suas repercussões para a implementação de políticas educacionais. Advogam que o federalismo é um regime político que requer compartilhamento de poder e interdependência entre os entes federados e que o PAR ora se identifica com a interdependência, ora com a autoridade da União e a centralização das decisões nesta instância.

Os autores inferem ainda que no federalismo não deve haver um único centro de poder, sendo a sua distribuição um acordo entre as partes com o objetivo de manter a unidade na diversidade. Para tanto, é necessário que sejam estabelecidas as RIG do tipo interdependentes, que se caracterizam pelas relações de interdependência e de compartilhamento do poder e das tomadas de decisões entre os entes federados.

Além disso, indicam que um dos fatores que pode contribuir nesse processo é o exercício da coordenação federativa como possibilidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre a autonomia e os direitos originários das partes, respeitando as regras do pacto federativo. No entanto, Terto e Castro (2017) defendem que

Há um predomínio do governo central na federação brasileira, inclusive na proposição de políticas públicas, sobretudo as educacionais, cuja adesão voluntária dos demais entes federados é reforçada por suas baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependentes, assim, da assistência técnica e financeira da União, o que provoca o desequilíbrio das relações entre os governos nas arenas decisórias (Terto; Castro, 2017, p. 36).

Apontam que é preciso avançar no aperfeiçoamento da coordenação federativa, no sentido de equilibrar as RIG, assegurar a autonomia e dotar de capacidade técnica e arrecadatória os diferentes governos para que participem dos processos decisórios acerca das políticas educacionais no país.

Outro aspecto relevante que apareceu nas análises de programas educacionais foi a descentralização das políticas. Ramos (2013), ao analisar as tensões entre os entes federados e a União no estado do Paraná a partir do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), discute as RIG entre estados e União por meio do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação e do Fórum Nacional de Coordenadores do Ensino Médio. Infere que a descentralização brasileira reforçou as desigualdades sem que o governo central conseguisse cumprir sua ação supletiva e que “[...] há consequências diretas para a educação, pois a tensão no processo de descentralização teve impactos sobre responsabilidades para os entes subnacionais, nem sempre capazes de cumpri-las” (Ramos, 2013, p. 125).

O alto grau de desigualdades territoriais entre as regiões brasileiras também foi apontado por Almeida (2017) ao discutir a relação entre as fases de formulação e implementação das políticas públicas do Programa Mais Educação. A pesquisa indicou que a implementação deste programa foi um elemento de controvérsia entre

o que foi desenhado e executado. A autora afirmou que, do ponto de vista do planejamento, o desenho do programa foi eficaz. No entanto, a sua implementação enfrentou dificuldades principalmente em razão da infraestrutura necessária.

Para Almeida (2017), isso indica que a tarefa da educação integral não se realiza apenas com base nos aspectos legais, manuais, sugestão de conteúdo, referencial ideológico, estímulo à ação voluntária ou rigor burocrático, mas, sim, em questões preliminares básicas: pessoas e espaços, em resumo, professores capacitados e infraestruturas adequadas (Almeida, 2017).

O subitem seguinte será dedicado à análise da categoria "Regime de Colaboração", com ênfase na dimensão da assistência técnica e financeira prestada pela União aos entes subnacionais.

2.1.3 Regime de colaboração – assistência técnica e financeira da União

A segunda categoria elencada considerou a ênfase dos estudos sobre Regime de Colaboração e o papel da União de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais no âmbito das políticas educacionais.

Os fatores de entraves abordados no tópico anterior, de modo geral, apresentaram questionamentos aos mecanismos de cooperação e a insuficiente articulação da União com os estados e municípios, o que pode representar um obstáculo na implementação das políticas públicas.

Ao analisarem a política de assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a garantia da oferta da educação básica, Cavalcanti; Lobato (2017) inferiram que, a partir de 2004, novos mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes federados foram implementados, mas ao mesmo tempo, estas ações foram se tornando mais regulamentadas, agregando mecanismos de controle e indução. Os resultados da pesquisa indicaram que, considerando que as desigualdades territoriais no Brasil também estão atreladas a baixa capacidade administrativa, estruturas clientelistas e baixo grau de democracia e *accountability*. Sendo assim, nas diferentes instâncias federativas, os mecanismos de incentivo seletivo podem ser tanto portadores de condicionalidades como mecanismos de

controle. Além disso, podem se constituir em incentivos para a dependência dos governos estaduais de assistência federal.

As autoras salientam que, embora os estados e municípios tenham autonomia na formulação e implementação de políticas educacionais, o exercício dessa autonomia depende de suas capacidades fiscais, político-administrativas e do desenho que a União mobilizou na sua ação de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais.

No mesmo sentido, Cavalcanti (2017) discutiu as RIG na assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica. A autora destaca as tensões entre negociação, cooperação e coordenação nas federações e indica que federalismo e RIG são conceitos em interação, porém, não podem ser entendidos como sinônimos (Cavalcanti, 2017 *apud* Elazar, 1991). Entende-se que as RIG abarcam mecanismos formais (legislativo e executivo) e informais (processos de comunicação e interação) que se estabelecem nos processos de negociação, cooperação e coordenação entre os governos. Ao tratar das políticas públicas, Cavalcanti (2017) salienta que nas federações, a necessária compatibilidade de interdependência e autonomia exige que governo central e governos subnacionais compartilhem tanto as competências de execução quanto o poder da tomada de decisões sobre elas.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que o desenho das políticas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE cada vez mais incorporam mecanismos de indução e controle, além disso, o MEC lança mão de diversos mecanismos para influenciar e induzir os governos subnacionais na implementação de políticas nos moldes estabelecidos pelo governo central. Conclui-se que o atual modelo de assistência técnica e financeira da União acentua as tensões federativas no financiamento da educação básica, que envolvem também a relação entre capacidade decisória do governo central e a autonomia dos entes subnacionais para formulação e implementação das políticas educacionais.

Segatto e Abrucio (2016), por sua vez, analisaram a cooperação entre estados e municípios em seis estados, nos quais foram estudados dois estados que possuem uma cooperação mais institucionalizada, Ceará e Mato Grosso do Sul, dois estados

que possuem uma cooperação mais fraca, Pará e São Paulo, e dois estados intermediários na cooperação, Acre e Minas Gerais. A pesquisa indicou três fatores importantes a serem evidenciados nas políticas educacionais: primeiro que as ações do governo federal nos municípios, em alguns casos, são mediadas pelos estados; o segundo fator é que os governos estaduais adotam medidas de articulação com os governos locais seja por meio de sua rede de ensino ou ainda por meio de políticas educacionais de indução ou transferência de recursos; o terceiro diz respeito às diferenças interestaduais nos aspectos socioeconômicos, institucionais e de escolhas políticas, que conformam modelos diversos de coordenação federativa e afetam até mesmo a forma como o governo federal atua na educação. Os autores salientam que

[...] há uma grande diferença entre as trajetórias de cooperação nos estados analisados. Verifica-se que, em alguns deles, a relação entre o estado e os municípios foi iniciada por programas de municipalização e, em outros, por uma mudança política, isto é, da entrada de atores municipais na esfera estadual (Segatto; Abrucio, 2016, p. 423).

Assim, concluíram que há diversos modelos de cooperação entre estados e municípios e, em apenas um estado (Ceará), foi constatada a existência de um modelo de coordenação do governo estadual frente aos municípios, caracterizado por uma lógica mais permanente, institucionalizada e sistêmica de atuação.

O estudo de Sari (2009) analisou as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública no Rio Grande do Sul no período de 1988 a 2009. Em suas análises observou que há uma continuidade e mecanismos oficiais de debate e negociação, como também políticas pactuadas entre os entes federados.

Quanto aos fatores que dificultaram o processo de implementação das RIG a autora identificou: a falta de definição e concretização de metas comuns; a hierarquização nas RIG; falta de recursos financeiros; interesses político-partidários, corporativos e individuais e a falta de preparo de gestores e profissionais da educação. Além disso, a autora destacou que a competição é uma característica das relações federativas, mas que deve ser equilibrada com as formas de colaboração para evitar o permanente conflito.

No próximo subitem discutiremos sobre a categoria "Descentralização" e suas principais abordagens a partir dos trabalhos selecionados.

2.1.4 Descentralização

Destaca-se a categoria *descentralização*, por enfatizar os desafios dos municípios na implementação de políticas públicas enquanto ente federativo, com destaque para sua autonomia limitada e baixa capacidade institucional, o que pode contribuir para discussões futuras.

Ao discutir as políticas educacionais implementadas pela Secretaria Municipal de Educação (Semed) de Belterra/PA (1997 a 2012), Santos (2016) abordou as políticas voltadas para a melhoria da educação municipal, tendo por referência as categorias de descentralização e autonomia. Os resultados alcançados indicaram que a Semed passou por situações de aprendizagem institucional, no que se refere à urgência de estruturação administrativa, política, financeira e pedagógica articulada às mudanças por melhoria da organização político-administrativa de Belterra, o que determinou grau de autonomia limitada nas ações da secretaria. Ressalta que

[...] tais limitações, não representaram a inexistência e/ou falta de articulação de iniciativas locais entre o Município, com a União e Estado, mas representaram, no decorrer do período investigado, as pautas de prioridades e de demandas, por parte da Semed para poder organizar a rede de ensino municipal, em prol de melhorias ou no sentido de amenizar as problemáticas educacionais (Santos, 2016, p. 212).

Além disso, a autora afirmou que a política educacional local foi planejada no sentido de atender às diretrizes da política macro de orientações nacional e internacional e que, apesar de se correlacionarem também com as necessidades educacionais locais, o município enfrentou a complexidade de materializá-las no plano real. Identificou ainda que a Semed precisou aderir políticas, programas e ações governamentais da União, do estado do Pará ou de outros órgãos da administração pública para a educação municipal por proporcionarem condições financeiras para os municípios em virtude de carência de recursos e pela possibilidade de melhoria da educação local. Para tanto, precisou de orientação e assessoria de instituições privadas e Organizações Não Governamentais (ONGs) para esclarecimentos e apropriações do processo de implementação dessas políticas.

A capacidade de implementação de políticas pelos municípios foi abordada na tese de Saraiva (2020) que analisou os estoques de recursos dos municípios mineiros para implementação das duas normas federais selecionadas em seus respectivos sistemas

e redes de ensino. Os resultados apontam que, nas últimas três décadas, o ambiente federativo para as políticas educacionais tornou-se mais centralizado e que o regime de colaboração apresenta significados diversos que influenciaram os estudos sobre as políticas educacionais. Além disso, apesar da centralização federativa e do regime de colaboração previstos em lei, os municípios, principais responsáveis pela implementação da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) apresentaram desigualdades nos seus estoques de recursos que implicam desiguais capacidades estatais de implementação.

Rabelo e Castro (2015), discutiram as RIG no federalismo brasileiro, evidenciando a articulação entre os entes federados para a formulação e execução de políticas, com ênfase no papel do município nas políticas de educação. Os autores consideram que as RIG e os mecanismos cooperativos são temas necessários à formulação e execução de políticas. Destacam que o padrão de RIG observadas no Brasil se especializa numa perspectiva cada vez mais recentralizadora, em que o município tem maior significado, mas não altera estruturalmente seu papel, desvelando dificuldades nessa tendência mais municipalista do federalismo educacional. Inferem ainda que a discussão das RIG e dos mecanismos de cooperação na formulação e execução de políticas deve envolver a distribuição de autoridade e recursos como fenômenos necessários a um federalismo efetivo. Além disso, advogam que

O tema das ações descentralizadas no âmbito educacional, em especial de programas e de políticas educacionais que se formulam e que se executam na relação de transferência ou de compartilhamento entre os entes federados, remete para a discussão da tarefa das unidades subnacionais, ora colaborativas, ora competitivas, pela frágil ação coordenadora da União (Rabelo; Castro, 2015, p. 457).

Concluem indicando que a análise das RIG e da descentralização para os entes subnacionais nas políticas educacionais suscita o debate sobre o papel do município na estrutura federativa brasileira e sua relação com os demais governos.

Corroborando com essa discussão, Terto (2017) analisou as RIG entre a União e o município de Riachuelo/RN no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR (2007-2011), com o intuito de compreender como esse instrumento impactou a gestão democrática do referido município. Os resultados de sua pesquisa evidenciaram que, apesar de o PAR ter sido concebido na perspectiva do regime de colaboração, este plano se caracterizou mais como uma política induzida pela União. O autor indica que,

na trajetória federalista brasileira há um predomínio do governo central na proposição de políticas públicas, na qual a adesão voluntária dos demais entes é reforçada pela baixa capacidade técnica e arrecadatória, tornando-os dependentes da União e resultando em um desequilíbrio das relações entre os governos na arena decisória.

A conclusão desse estudo apontou que, no município analisado, o PAR foi formulado e executado com parâmetros gerenciais, modelo antagônico à gestão democrática. Apesar de algumas contribuições do PAR na gestão municipal, suas ações foram fragmentadas e sem a devida participação da comunidade escolar, revelando desafios à uma gestão democrática de ordem estrutural que não se esgota com a proposição de uma política pontual como o PAR.

2.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E RIG

A quinta etapa da revisão integrativa compreende a análise e interpretação dos resultados obtidos a partir do levantamento e categorização dos trabalhos selecionados. Essa fase tem como objetivo aprofundar a compreensão dos dados sistematizados, promovendo uma leitura crítica dos estudos e evidenciando as contribuições teóricas e empíricas da literatura revisada.

As categorias elencadas a partir do termo “implementação de políticas educacionais” *and* “relações intergovernamentais”, subdividido nas categorias “Programas Educacionais”, “Regime de Colaboração” e “Descentralização”, permitiram conhecer as principais tendências de discussão em torno da implementação de políticas educacionais e as RIG.

A sistematização dos estudos analisados reafirma a premissa de que a implementação de políticas públicas está intrinsecamente condicionada às relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados. Os fatores que viabilizam ou comprometem a efetivação dessas políticas, sobretudo aqueles relacionados à dinâmica entre os diferentes níveis de governo, foram recorrentes, em maior ou menor grau, nas produções examinadas.

Na categoria que trata dos Programas Educacionais, constatou-se que embora os programas sejam concebidos a partir de um desenho inicial, é no processo de implementação que são definidos seus resultados concretos. Tais resultados estão diretamente vinculados à capacidade de articulação e cooperação entre União, estados e municípios, o que reforça a centralidade das relações intergovernamentais na materialização das intenções formuladas no âmbito das políticas educacionais. Essa constatação foi reforçada pelo estudo de Cruz *et al.* (2020), que concluiu que a cooperação técnica e financeira da União, aliada à adoção de estratégias colaborativas entre os entes federados, resultou em impactos positivos na implementação do PAIC no estado do Ceará.

Por outro lado, os estudos de Costa (2015), Ramos (2013), Terto e Castro (2017) e Almeida (2017) apontaram a ausência de mecanismos de cooperação, considerados fundamentais, especialmente diante das desigualdades estruturais entre os entes subnacionais. Ademais, esses trabalhos colocaram em debate o papel da União no que se refere à oferta de assistência técnica, ao repasse de apoio financeiro e à efetiva coordenação federativa, destacando fragilidades na condução das políticas educacionais sob a lógica do federalismo cooperativo.

Nesse contexto, Terto e Castro (2017) apresentam uma contribuição teórica relevante ao oferecer um apanhado conceitual consistente sobre o federalismo, as relações intergovernamentais e suas implicações para a implementação de políticas educacionais. No entanto, embora seus aportes sejam importantes para a compreensão do tema, os autores não avançam em análises empíricas de políticas em execução, limitando-se a uma abordagem mais abstrata que tangencia, mas não aprofunda, os desafios práticos da implementação.

Complementando esse quadro, o estudo empírico de Moraes (2020) analisa a execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) no estado do Rio Grande do Norte e revela que, apesar da intenção declarada de promover a melhoria da qualidade da educação por meio da assistência da União, o apoio financeiro foi apenas parcialmente efetivado. Essa constatação reforça a necessidade de normatizações mais robustas que garantam a efetividade da colaboração entre os entes federados e assegurem, de fato, a concretização do direito à educação com equidade e qualidade.

Em contraponto, o trabalho de Cruz *et al.* (2020) foi o único, entre os analisados nesta categoria, que evidenciou fatores viabilizadores nas relações intergovernamentais estabelecidas para a implementação de programas educacionais. Ao examinar o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), o estudo destacou a ampliação da equidade por meio da cooperação técnica e financeira da União, materializada em ações de formação continuada, disponibilização de materiais pedagógicos, acompanhamento das equipes gestoras e fortalecimento do senso de corresponsabilidade e confiança mútua entre os entes federativos envolvidos. Esses elementos contribuíram significativamente para os resultados positivos na execução do programa.

De modo geral, na categoria referente aos Programas Educacionais, a análise evidenciou que a maioria dos trabalhos destacou fatores de entrave nas relações intergovernamentais vinculadas à implementação das políticas. Entre os aspectos mais recorrentes, destacam-se: a fragilidade da assistência técnica e financeira da União; a ausência de mecanismos legais e normativos que orientem as interações entre os entes; a indefinição no compartilhamento de poder e nos processos de tomada de decisão; falhas na coordenação federativa; e limitações de infraestrutura. Esses fatores revelam a persistência de obstáculos estruturais à efetivação de políticas públicas educacionais nos moldes do federalismo cooperativo, sobretudo em um contexto marcado por profundas assimetrias institucionais e regionais.

A transição para a categoria Regime de Colaboração aprofunda o debate sobre o papel da União na estrutura federativa, sobretudo no que se refere à sua responsabilidade de garantir apoio técnico e financeiro aos estados e municípios. Esse questionamento foi recorrente nos estudos analisados. Cavalcanti e Lobato (2017) argumentam que, embora os entes subnacionais detenham autonomia na formulação e execução de políticas educacionais, essa autonomia é fortemente condicionada por suas capacidades fiscais e político-administrativas, bem como pela atuação da União na oferta de suporte institucional. Os autores também destacam que as políticas de assistência promovidas pelo MEC e pelo FNDE vêm incorporando, de forma crescente, mecanismos de indução e controle, direcionando os governos subnacionais a implementarem as políticas conforme os moldes estabelecidos pelo governo central (Cavalcanti, 2017).

Corroborando esse entendimento, Segatto e Abrucio (2016) constataram a existência de diferentes modelos de cooperação entre estados e municípios, os quais, em sua maioria, apresentaram oscilações nos mecanismos de coordenação e articulação intergovernamental. Essa instabilidade indica a ausência de diretrizes claras e sustentáveis para orientar a colaboração federativa, o que compromete a efetividade da implementação das políticas educacionais em contextos marcados por desigualdades.

Nesse mesmo campo de análise, o estudo de Sari (2009) contribui ao identificar fatores que tanto viabilizam quanto dificultam a consolidação das relações intergovernamentais. Entre os aspectos facilitadores, destaca a existência de uma organização legal e institucional favorável, bem como a cultura de articulação desenvolvida entre os municípios do Rio Grande do Sul por meio de associações microrregionais. Em contrapartida, os principais entraves observados foram: a ausência de metas comuns entre os entes; a hierarquização das relações intergovernamentais; a escassez de recursos financeiros; a interferência de interesses político-partidários, corporativos e individuais; e a falta de preparo técnico e gerencial de gestores e profissionais da educação. Tais elementos reforçam os desafios que permeiam o Regime de Colaboração, sobretudo quando não há mecanismos institucionais robustos que assegurem uma cooperação efetiva, contínua e equitativa.

Esses desafios tornam-se ainda mais complexos quando analisados à luz do federalismo brasileiro, cuja estrutura institucional prevê a distribuição de responsabilidades entre três níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios. Embora essa configuração pressuponha maior democratização nos processos decisórios, a descentralização tem suscitado importantes debates quanto à efetiva inclusão dos municípios nas decisões e à adequação das competências a eles atribuídas.

Nesse contexto, os estudos agrupados na categoria Descentralização aprofundam a discussão sobre os obstáculos enfrentados pelos municípios na implementação de políticas públicas educacionais. Rabelo e Castro (2015), por exemplo, analisam as relações intergovernamentais com foco na esfera municipal, destacando tanto os mecanismos de cooperação acionados na formulação e execução das políticas quanto os limites impostos pelas assimetrias federativas. As desigualdades estruturais

entre os entes federativos, expressas em termos de capacidade técnica, financeira e administrativa, impactam diretamente a atuação local, comprometendo a efetividade da descentralização e a concretização do direito à educação em condições equitativas.

Nessa perspectiva, a tese de Saraiva (2020) centrou sua análise nos estoques de recursos municipais e como esses afetam a capacidade estatal na implementação de programas educacionais. Seus resultados inferem que a desigualdade de estoque de recursos entre municípios interfere, diretamente, na sua capacidade estatal de implementação.

Nesse sentido, as contribuições de Santos (2016) demonstram que, nos municípios analisados, constatou-se uma autonomia limitada e que, muitas vezes, estes entes aderem às políticas nacionais na tentativa de aportarem recursos diante da carência financeira. No entanto, ao esbarrar na complexidade de materializar essas políticas, recorreram a instituições privadas e ONGs a fim de receberem orientações e assessoria para implementarem as políticas propostas. Isso demonstra que a ausência de cooperação entre os entes federados na execução das políticas e as fragilidades nas RIG abrem espaço para a inserção de organizações privadas na gestão das políticas públicas educacionais.

2.2.1 Programa Brasil Profissionalizado

O segundo termo de busca utilizado nesta revisão “Programa Brasil Profissionalizado” retornou 55 trabalhos, no quais, 10 se repetiram. No banco de dados da SciELO, não se obteve resultado. Nos demais bancos de dados, identificou-se 41 estudos e selecionou-se 12, sendo quatro no Portal da Capes, três no BDTD, quatro no Catálogo Capes e um em repositórios.

A partir deste termo, elencou-se as seguintes categorias de análise: “Gestão e Financiamento do PBP” e “Implementação e Execução do PBP”, com o intuito de identificar potencialidades e fragilidades desse programa. Os estudos destacaram diversos aspectos da execução do PBP no país, com destaque para as tendências de

gestão e financiamento com participação privada e entraves na implementação do PBP em diferentes estados.

2.2.2 Gestão e financiamento do PBP

Considera-se que a efetividade de uma política pública em um sistema federativo depende, indispensavelmente, da cooperação entre os entes federados a partir de uma gestão responsável e democrática para que os objetivos a que se propõe o PBP, em nível nacional, sejam alcançados respeitando e atendendo às particularidades locais.

Além disso, a garantia de uma educação de qualidade depende também dos recursos financeiros aplicados nas políticas educacionais. Desse modo, a gestão e o financiamento da educação têm sido temas recorrentes no âmbito acadêmico devido à centralidade e importância no provimento do direito à educação. Isso pode ser reafirmado neste levantamento, no qual a abordagem destes assuntos perpassa as discussões dos autores ora de forma direta, ora de forma indireta.

Nesse sentido, os estudos de Castioni (2018) apontaram caminhos que facilitaram a execução do PBP nos estados da Bahia e do Acre. O autor analisou a oferta de Educação Profissional e sua gestão nos referidos estados, a partir do PBP e inferiu que, na Bahia, a criação do órgão colegiado subsidiou a consolidação da Educação Profissional e Técnica enquanto política de estado. No Acre, a criação do Instituto Dom Moacyr representou um avanço para o estado, tendo em vista a autonomia deste órgão na gestão de recursos. Por outro lado, ressalta que nos estados analisados houve uma falta de articulação da oferta da Educação Profissional e Técnica com os arranjos produtivos locais, priorizando cursos de baixo custo e de fácil implementação.

As considerações de Castioni (2018) destacaram experiências positivas nos estados que criaram órgãos próprios para a gestão da educação profissional e indica que essa organização administrativa em âmbito estadual foi essencial na execução do PBP. Essa constatação reitera que a participação dos estados e a sua articulação com a União são mecanismos essenciais no cumprimento dos objetivos a que esse programa se propõe.

Apesar dos pontos positivos, Castioni (2018) criticou o fato de os arranjos produtivos locais terem sido ignorados na escolha da oferta de cursos. A escolha desconsidera o contexto local e foi justificada pela fácil implementação e o menor custo possível, desvirtuando as intencionalidades iniciais do programa, podendo indicar uma tendência de barateamento da educação e adequação à lógica gerencial.

Essas possíveis aproximações também apareceram em outros estudos que trataram da gestão do PBP em outras localidades. A dissertação de Branco (2014) demonstrou a participação da lógica empresarial na gestão desse programa, na qual buscou compreender o seu processo de implantação no estado do Ceará. As Escolas Técnicas de Educação Profissional resultantes do PBP, entre os anos de 2008 e 2013, já somavam 97 instituições inauguradas. A autora indicou que essas escolas utilizam como base de gestão filosófica a Tecnologia Empresarial Sócio Empresarial – Tese. Essa gestão objetiva estimular a construção do futuro através de ações com foco no processo dos alunos e nas experiências dos Centros de Ensino Experimental – Procentro, que busca sentir e cuidar da juventude, formando-os para o mercado de trabalho e para a vida.

A análise de Branco (2014) apontou falhas quanto à estrutura, falta de vínculo de professores devido à ausência de concurso público e a não oferta de formação continuada para coordenadores. No entanto, para a autora, os requisitos do projeto pedagógico da escola e do PBP vêm sendo cumpridos em suas principais finalidades que são “[...] a capacitação de jovens para o mercado de trabalho e para a vida e a melhora nos índices de desempenho da educação” (Branco, 2014, p. 89).

Por outro lado, com uma abordagem mais crítica, ao discutir essa temática no mesmo estado, Vidal (2015) em sua dissertação analisou a Política Gerencialista e a adoção das orientações na gestão das Escolas Estaduais de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (EEEP) no Ceará a partir de 2008, implementadas pelo PBP. Para tanto, a autora resgatou, entre outras, as concepções de trabalho e sua relação com a educação, a reforma educativa no Brasil e do aparelho estatal e a reforma na administração pública e seu uso na gestão escolar. Suas análises apontaram que a gestão educacional das EEEP no Ceará adota conceitos gerenciais do campo de administração de empresas à educação, ilustrados na adoção dos princípios da Filosofia de Gestão do grupo Tese e outros instrumentos de intervenção na

perspectiva da gestão por resultados. Indica que a Reforma do Estado apresenta uma transposição de responsabilidades do Estado para a sociedade civil por intermédio do terceiro setor.

Segundo a autora, a gestão por resultados que orienta as EEEP constitui uma ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais que estão assentados em indicadores de qualidade e produtividade. A filosofia Tese²⁰ utiliza-se da concepção de “educação de qualidade como o negócio da escola”; o “gestor (empresário individual)” e a “equipe (empresário coletivo)”.

Diante do exposto, Vidal (2015) infere que a proposta de formação integral contida na Proposta Curricular para as EEEP contradiz a concepção da omnilateralidade que fundamenta as escolas profissionais, resultando em uma formação para o mercado de trabalho e a empregabilidade.

Essa perspectiva de gestão do PBP articulada ao grupo Tese também foi destacada no artigo de Leite e Andrade (2019) em que analisaram o PBP no estado do Ceará dez anos após a implantação de escolas profissionais. Sinalizaram que o PBP semeou uma nova realidade para o EM e a EP no estado do Ceará, inserindo um novo currículo, alterando as condições de trabalho dos professores, proporcionando equipamentos adequados e oportunizando novos materiais e formação aos gestores e professores. No entanto, as autoras afirmaram que o modelo de EP não se fez imune ao processo de globalização e que as escolas profissionais introduzidas se reinventaram no próprio contexto econômico neoliberal:

A nova proposta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional fundamentou-se nos princípios do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), por meio da Tecnologia Empresarial Sócio Educacional (TESE), adaptada da Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO), alicerçada na pedagogia de resultados e no modelo de competências (Leite; Andrade, 2019, p.140).

²⁰ A filosofia Tese, conforme o manual de modelo de gestão (p.06), é uma Tecnologia de Gestão implantada nos Centros de Ensino, foi modelada como um instrumento versátil e eficaz à medida que o ciclo de planejamento é simples e acessível. Essa tecnologia objetiva formar uma consciência empresarial humanística nos componentes da organização, que busca garantir a excelência do ensino médio público. Ela é definida como a arte de coordenar e integrar tecnologias específicas e educar pessoas por meio de procedimentos simples, que facilmente podem ser implantados na rotina escolar. Disponível em: https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/manual_modelo_gestao.

Portanto, a gestão do PBP incorporou as tendências neoliberais na educação profissional no estado do Ceará. A pesquisa permitiu ainda identificar “[...] coalizões, revelou interesses antagônicos, direcionamentos de controle, estratégias e conteúdos dos processos formativos” (Leite; Andrade, 2019, p.140). Apesar disso, concluíram que este estudo evidenciou que o Ceará passou a contar com uma nova forma de fazer EP após o PBP, uma vez que o financiamento do programa favoreceu a criação das escolas profissionais e a oferta de vagas de tempo integral. Destacam que a parceria entre governo federal e estadual empreendeu uma política arrojada, atuando como um divisor de águas em relação ao que se tinha antes e depois do PBP.

Também com foco na gestão, Silva e dos Santos (2019), analisaram a gestão e o financiamento da educação profissional no estado do Pará (PA), por meio do PBP. Os autores indicaram, a partir de pesquisa documental, que a parceria entre secretaria estadual e FNDE não tem sido executada dentro das perspectivas elencadas nos convênios, apresentando fragilidades na execução das metas, tanto relacionadas à formação, quanto às obras de reforma e ampliação, descumprindo o prazo de execução do calendário datado que já tinha sido reformulado, pelo menos, três vezes e contou com mais de oito Termos Aditivos.

Os autores apontam problemas na execução tais como o monitoramento exercido pela Coordenação de Educação Profissional; a gestão da Secretaria do Estado da Educação, além do processo de execução por parte da relação com os municípios e das empresas contratadas. Isso reflete uma inoperância na gestão do PBP no Pará que mostra fragilidades no cumprimento da parceria firmada com o Governo Federal por meio do FNDE. Concluem apontando o retardamento no uso do dinheiro público, o que implica na ausência da ampliação de recursos para a expansão da educação profissional e revela ausência efetiva do Estado na materialidade de seu papel na gestão pública de educação.

Os trabalhos de Branco (2014), Vidal (2015) e Leite; Andrade (2019), evidenciaram que a lógica empresarial se apresenta também na gestão das políticas públicas, nesse caso, na gestão das escolas técnicas estaduais oriundas das pactuações via PBP, colocando-se como principais interessadas na formação dos indivíduos que venham a atender o mercado e, ao mesmo tempo, melhorar os índices de desempenho. A

participação dos interesses privados também foi destacada quanto ao financiamento da educação profissional e do PBP por Nascimento (2012) e Silva; Castro (2015).

A dissertação de Nascimento (2012) analisou as implicações do PBP no financiamento da educação profissional da rede estadual de ensino do Pará. Verificou-se uma recorrente disputa entre as instâncias públicas e o setor privado pelo fundo público para financiar a educação profissional, tendo em vista que não há uma definição legal de destinação de recursos à essa modalidade de ensino. Os dados revelaram que a implementação desse programa trouxe importantes contribuições para a consolidação da rede estadual de educação profissional do Pará. Por outro lado, apontou os limites do PBP por se tratar de mais um programa e não uma política de financiamento.

No mesmo sentido, o artigo de Silva e Castro (2015) discutiu sobre o financiamento da educação profissional com ênfase ao PBP, entendendo-o como uma política de distribuição de recursos para essa modalidade. Os autores pontuam que a educação profissional nas últimas décadas vem sendo norteadada e influenciada por interesses e fins hegemônicos. Apesar da mudança na legislação a partir do Decreto nº 5.154/2004 e da ampliação das redes, permaneceu a ausência de destinação de recursos próprios para essa modalidade de ensino, inclusive houve uma redução dos gastos públicos com a educação e a abertura à participação dos recursos privados. Em seus resultados, apontaram que na legislação brasileira as atribuições para o financiamento dessa modalidade são incipientes, assim, não há um percentual de recursos definido para a educação profissional e a sua distribuição acontece principalmente por meio de políticas e programas de governo.

2.2.3 Implementação do PBP

Nesta categoria, elencou-se as pesquisas que trataram da implementação do PBP e considerando que o programa foi instituído há mais de 15 anos e ainda está em vigência, identificou-se poucos trabalhos que abordaram, especificamente, o processo de implementação deste programa, sendo a maior parte, estudos de casos.

A análise deste programa em âmbito geral, foi identificada apenas na dissertação de Viana (2014) ao tratar das relações estabelecidas entre os entes na implementação do PBP. A autora destacou o papel de coordenação e liderança da União no processo de implementação do PBP, com presença ativa e organizada dos estados, que se fortaleceram pela amplificada articulação horizontal entre pares por meio de um fórum temático de gestores estaduais nos contextos das redes de educação profissional.

No que tange aos entraves na implementação do PBP, a partir das entrevistas com os gestores nacionais realizadas, Viana (2014, p. 67) afirmou que o ineditismo e “a inexistência de um corpo burocrático pronto a atender às exigências do programa suscitaram desafios não esperados inicialmente e que consumiram os esforços das equipes responsáveis pela coordenação nacional”. Além disso, destacou que

[...] a ausência de um corpo técnico qualificado nos estados, com experiência nesse tipo de iniciativa, e de estrutura física para a realização desse tipo de trabalho foi uma característica da implementação inicial do Programa Brasil Profissionalizado, identificada pelos gestores nacionais e destacada pelo coordenador do Fórum de Gestores Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (Viana, 2014, p. 68).

A autora ressaltou o esforço da União em auxiliar os estados na resolução de entraves burocráticos para a concretização desse programa e a atualidade do conceito de autonomia dos entes subnacionais no federalismo brasileiro. Em suas conclusões, afirmou que as limitações das burocracias locais face aos procedimentos exigidos não se mostrou um inviabilizador da implantação dessa política nacional.

De modo geral, Viana (2014) analisou de forma positiva a relação estabelecida entre o MEC e os estados na formulação e implementação desse programa. Sua pesquisa indicou que a relação estabelecida entre os entes no contexto do PBP deu-se nos marcos da autonomia e conformou o exercício da colaboração entre os entes federados, previstas no Art. 211 da CF/88.

No que tange aos estudos de casos, identificou-se as pesquisas de Silva; Nascimento; Ramos (2020); Silva (2016); Silva (2014) e Pazolini (2018), que analisaram o PBP em diversas localidades.

O artigo de Silva; Nascimento; Ramos (2020) objetivou desvelar os avanços de expansão e consolidação da Rede Estadual de Educação profissional no Rio Grande do Norte (RN) abordando seus aspectos históricos a fim de situar as ações do PBP

no referido estado. Como resultados, os autores apontaram que, historicamente, as ações para a educação profissional foram tímidas e acompanharam o movimento do Governo Federal.

Com a execução do PBP, das 109 escolas que foram contempladas com reformas e/ou ampliação, 53 foram concluídas. Dos 10 Ceep que seriam construídos, 8 foram finalizados. Mesmo diante de um resultado aquém ao proposto inicialmente, os autores ressaltaram que o PBP contribuiu para a retomada e expansão da EP em âmbito estadual e que houve um esforço por parte do Estado em consolidar essa etapa de ensino.

De modo geral, para Silva; Nascimento e Ramos (2020), o PBP teve impacto positivo no estado do RN e a indução federal incentivou o governo local tanto a expandir quanto a buscar mecanismos que consolidaram a educação profissional em âmbito estadual, mesmo não cumprindo o objetivo inicial da implementação na íntegra.

Por outro lado, a dissertação de Silva (2016) também sobre o estado do RN, destacou obstáculos na execução deste programa, tendo por base duas escolas do município de Mossoró/RN. Os resultados dessa pesquisa informam que alguns objetivos do PBP foram atingidos parcialmente, como a expansão do atendimento e a melhoria da qualidade na oferta de cursos técnicos.

Na Escola Estadual Jerônimo Rosado, a implementação do PBP deteve-se, principalmente, em ações de reforma e ampliação da estrutura física da escola, chegando ao final de 2015 sem ter funcionado nenhuma turma. Já na escola Estadual Professor Abel Freire Coelho, havia um curso em funcionamento, contudo, apresentava algumas dificuldades como: falta de professores para atuarem nas disciplinas específicas, ausência da oferta de cursos de formação continuada e materiais didático-pedagógicos específicos para orientar as práticas desenvolvidas.

Desse modo, segundo Silva (2016), o PBP pode ser considerado como mais uma política direcionada à formação dos jovens no Brasil fadada à descontinuidade, pelas condições apresentadas.

Já a dissertação de Silva (2014) analisou a materialização do PBP no estado de Alagoas (AL). Destacou que a implementação deste programa previa 9 centros de

educação profissional, porém, apenas 2 foram concluídos, o que demonstra um resultado muito restrito ao proposto. Desse modo, para o autor, no estado de Alagoas, o PBP teve um tímido impacto no que se refere ao enfrentamento de questões históricas que circundam a educação profissional, que podem ser sintetizadas como uma grande disparidade entre o que foi planejado e o que foi efetivamente realizado.

No mesmo sentido, a dissertação de Pazolini (2018) analisou a execução do PBP no estado do Espírito Santo (ES). Os resultados apontaram que o ES foi contemplado por esse programa com a construção de 4 escolas técnicas estaduais nos municípios de Iúna, Baixo Guandu, Afonso Cláudio e Viana, no entanto, apesar do importante papel de coordenação da União e de arcar com 99% dos recursos (Estado apenas 1%), as escolas não foram finalizadas e as obras encontravam-se paralisadas e sem previsão de conclusão à época.

Dentre os motivos para a não conclusão das escolas destaca: a irresponsabilidade das empresas contratadas por licitação; a má gestão estadual na gerência dos convênios; os indícios de corrupção; falhas na fiscalização e a disputa de interesses políticos no estado para a (não) concretização destas obras. Essas irregularidades estão sob investigação da Controladoria Geral da União (CGU), do TCU e da Polícia Federal, que têm buscado desvelar as reais causas da inconclusão das escolas técnicas e os responsáveis pelo superfaturamento das empresas contratadas.

2.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS: PBP

As categorias identificadas a partir do termo “Programa Brasil Profissionalizado” abordam dois eixos centrais: gestão e financiamento da educação profissional no âmbito do PBP e a implementação do programa em diferentes estados brasileiros.

Destaca-se que, dos 13 estudos analisados, sete tiveram como locus de pesquisa estados da Região Nordeste (Rio Grande do Norte, Alagoas, Bahia e Ceará). Esse predomínio pode ser explicado pela maior participação da região tanto no número de celebrações de convênios e termos de compromisso (43,7%) quanto na aplicação de recursos financeiros (51,1%) em comparação às demais regiões do país no período de 2007 a 2020 (Brasil, 2020).

As análises empreendidas dentro dessas categorias contribuíram para aprofundar o entendimento sobre a dinâmica do PBP. No que se refere à gestão e financiamento da educação profissional, os estudos de Vidal (2015), Branco (2014) e Leite e Andrade (2019) evidenciaram a influência da lógica neoliberal e gerencialista na condução do programa, particularmente no estado do Ceará. Os autores destacam a adoção de princípios alinhados à filosofia de gestão da Tecnologia Empresarial Socioeducacional (Tese), que enfatiza a gestão por resultados como diretriz central do modelo implementado.

No entanto, essa perspectiva ideológica foi avaliada de forma positiva por Branco (2014), que argumenta que as principais finalidades deste programa têm sido cumpridas, destacando a “[...] capacitação para jovens para o mercado de trabalho” (p. 89) e a “[...] melhoria nos índices de desempenho da educação” (p. 89). Entretanto, essa interpretação diverge do propósito original do programa.

É mister salientar as bases teóricas que inspiraram a criação do PBP para a expansão da oferta de EMI, conforme estabelecido pelo Decreto nº 5.154/2004. Diferentemente da perspectiva de Branco (2014), o PBP não se limita a qualificação para o mercado de trabalho ou a elevação dos indicadores educacionais. Seu objetivo primordial é promover uma formação humana com o desenvolvimento integral, articulando educação geral e formação profissional de maneira indissociável. Essa visão é reforçada por Ciavatta (2012), que destaca a importância de um modelo educacional que transcenda a lógica produtivista e mercadológica, garantindo o desenvolvimento amplo dos estudantes.

A ideia de formação integrada sugere superar o ser humano dividido historicamente pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. Como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política (Ciavatta, 2012, p. 85)²¹.

²¹ Vale ressaltar que o trabalho de Ciavatta (2012) não faz parte do levantamento bibliográfico realizado neste capítulo, mas foi utilizado para dialogar com o tema em questão.

Sendo assim, a lógica do mercado faz com que a busca pela garantia dos direitos dos cidadãos esbarre nas restrições a que se propõe essa ideologia. Assim, as políticas sociais têm sido modeladas utilizando-se de variados mecanismos, entre eles, a inserção do gerencialismo na gestão pública, que permite a busca pela flexibilidade, otimização de recursos e controle de resultados.

Além disso, ao tratar do financiamento da educação profissional, os estudos de Nascimento (2012) e Silva; Castro (2015) pontuam que a educação profissional nas últimas décadas sofreu forte influência dos interesses hegemônicos e que não há destinação de recursos próprios para esta modalidade de ensino. No mesmo sentido, Nascimento (2012) argumenta que há uma disputa recorrente entre as instâncias públicas e privadas pelo fundo público para financiar a educação profissional. Estas constatações vão ao encontro da lógica do mercado, ao defender a privatização dos serviços sociais a partir de uma suposta ineficiência do estado face às questões públicas, o que provoca uma disputa entre o público e o privado que, entre outros, torna-se evidente na distribuição de recursos financeiros.

Quanto às pesquisas que trataram da implementação do PBP, observou-se diferentes interpretações no estado do RN. Os trabalhos de Silva; Nascimento; Ramos (2020) e Silva (2016) analisaram a implementação do PBP no estado do RN, no entanto, suas conclusões apresentaram resultados diferentes. Apesar de ambas as pesquisas destacarem alguns problemas de execução, Silva; Nascimento; Ramos (2020) defenderam que o PBP possibilitou a expansão da educação profissional no referido estado. Já Silva (2016) enfatizou os obstáculos observados no processo de implementação, que podem levar essa política à descontinuidade em breve, pelas condições apresentadas.

As pesquisas de Silva (2014), que analisou o PBP em Alagoas, e de Pazolini (2018), no ES, destacaram diversos entraves na implementação do PBP, que representou uma grande disparidade entre o desenho planejado e o executado. De modo geral, podemos apontar como congruência entre essas pesquisas a pouca efetividade e muitos entraves no processo de implementação do PBP nos estados do RN, AL e ES, demonstrando a distância entre os objetivos propostos e as ações efetivadas.

Isso instigou ainda mais a realização deste estudo, pois, diante da disponibilidade de 99% dos recursos por parte do governo federal; do projeto padrão e do papel central da União na coordenação deste programa, as condições mostravam-se favoráveis para que a implementação fosse satisfatória, já que teve um alto índice de adesão dos estados.

No entanto, os problemas de implementação, indicados nas análises acima, evidenciaram uma distância entre os objetivos formulados e a implementação e indicou fatores como a pouca efetividade desse programa nos estados analisados e as interpretações diversas sobre o PBP em um mesmo estado (RN).

Os aspectos levantados nesses estudos, suscitam a necessidade de ampliação de pesquisas no campo da implementação do PBP no país, visando compreender os obstáculos recorrentes que impossibilitam a efetivação plena desse programa em diversos estados brasileiros.

2.4 SÍNTESE ANALÍTICA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: ELEMENTOS PARA O DEBATE EDUCACIONAL

A sexta e última etapa da revisão integrativa corresponde à elaboração de uma síntese do conhecimento produzido, consolidando as análises realizadas ao longo do estudo. Essa fase tem por finalidade reunir e apresentar os principais argumentos discutidos pelos autores. Ao integrar os achados das diferentes categorias, essa etapa permitiu a sistematização da produção acadêmica sobre a implementação de políticas educacionais, do Programa Brasil Profissionalizado e das relações intergovernamentais, bem como evidenciou lacunas relacionadas ao objeto de pesquisa.

Assim, a partir da leitura e interpretação dos resultados dos diversos estudos publicados sobre os temas investigados, foi possível elaborar uma síntese do conhecimento acerca dos principais fatores de viabilização e dos entraves identificados nas argumentações dos autores. Esses elementos foram sistematizados e organizados no quadro a seguir, que resume os achados centrais da literatura revisada.

Quadro 10 - Fatores de viabilização e entraves: RIG e PBP - síntese do conhecimento a partir dos descritores utilizados no levantamento bibliográfico

Fatores	Autores	Síntese do descritor: Implementação e RIG	Síntese do descritor: PBP
Viabilização	Cruz, Farah e Ribeiro (2020); Sari (2009); Segato; Abrucio (2016)	- Cooperação técnica e financeira da União; - Formação; disponibilização de materiais; continuidade da gestão e apoio aos municípios; indução de ações das equipes regionais, municipais e das escolas; - acompanhamento sistemático da equipe gestora em nível central e regional das equipes municipais; - mobilização de variados atores do Estado; senso de responsabilização; busca pela confiança mútua. - Organização legal e institucional; cultura de articulação dos municípios; - associações microrregionais; - modelo de cooperação permanente.	- Coordenação Federativa; presença ativa e organizada dos estados; - Expansão da educação profissional estadual; expansão e melhoria na oferta dos cursos técnicos; - Criação de órgão específico para a educação profissional;
Entraves	Moraes, 2020; Costa, 2015; Ramos, 2013; Terto; Castro, 2017; Almeida, 2017; Sari (2009); Cavalcanti; Lobato (2017); Segato; Abrucio (2016); Santos (2016); Saraiva (2020)	- Assistência técnica e financeira da União; mecanismos legais; compartilhamento de poder e tomada de decisões; - coordenação federativa; infraestrutura. - Capacidades fiscais, político-administrativas; ausência de definição de metas comuns; - hierarquização nas relações intergovernamentais; falta de recursos financeiros; interesses político-partidários, corporativos e individuais e a falta de preparo de gestores e profissionais da educação. - Autonomia limitada dos municípios; - Frágil ação coordenadora da União; - Insuficiência de recursos municipais; Capacidade Estatal; baixa capacidade técnica e arrecadatória.	- Ausência de um corpo técnico burocrático; ausência de estrutura física. - Limitações das burocracias locais; - Falta de professores para atuarem em disciplinas específicas; ausência de formação continuada; ausência de materiais didáticos. - Irresponsabilidade das empresas contratadas; má gestão estadual; ineficiente fiscalização; indícios de corrupção; disputa de interesses políticos. - Falta de articulação na oferta da EPT e aos arranjos produtivos locais. - Falhas quanto à estrutura; falta de vínculo dos professores e não oferta de formação continuada. - Ausência de percentual definido para a educação profissional.

Fonte: Elaboração própria (2022).

A síntese empreendida permitiu identificar os principais fatores que influenciam a implementação de políticas públicas educacionais no contexto federativo brasileiro, com ênfase na dinâmica das relações intergovernamentais entre os entes federados.

Conforme apontado pela literatura, as RIG exercem papel determinante nesse processo, articulando uma série de elementos que tanto favorecem quanto dificultam a efetivação de programas federais. As pesquisas analisadas indicam que os fatores viabilizadores e os entraves à implementação estão profundamente relacionados à qualidade da cooperação intergovernamental estabelecida.

A análise dos estudos selecionados demonstra que os principais fatores de viabilização da implementação das políticas educacionais estão associados à existência de mecanismos de cooperação federativa, reconhecida como eixo estruturante das RIG e elemento fundamental para o fortalecimento institucional dos entes subnacionais. Nesse sentido, é possível sintetizar os aspectos que mais contribuíram para a viabilização das políticas analisadas:

- a) Apoio técnico e financeiro da União, que é importante para fortalecer a autonomia dos entes subnacionais e garantir continuidade na gestão.
- b) Mobilização estadual e municipal, promovendo uma cultura de articulação e cooperação entre diferentes níveis de governo.
- c) Presença ativa e organizada dos estados, coordenando ações para a expansão da educação profissional e a melhoria da oferta de cursos técnicos.
- d) Criação de órgãos específicos para a educação profissional, possibilitando maior especialização na gestão do PBP.

Destaca-se a relevância das ações de colaboração entre os entes federados, na gestão das políticas públicas, conforme evidenciado, principalmente, nos estudos de caso analisados. Esse padrão sugere uma tendência à construção de objetivos comuns expressos nos esforços conjuntos dos entes na implementação das políticas públicas.

Apesar dos fatores viabilizadores que favorecem a implementação, diversos desafios tendem a comprometer a efetividade das políticas, evidenciando limitações estruturais, administrativas e políticas. Entre os principais entraves, estão:

- a) Fragilidades na coordenação federativa, com autonomia subnacional limitada.

- b) Deficiências fiscais e administrativas, incluindo baixa capacidade técnica e arrecadatória dos entes subnacionais, falta de infraestrutura adequada e insuficiência de recursos para execução das ações.
- c) Falta de metas comuns e hierarquização das relações intergovernamentais, dificultando o alinhamento entre os entes federados.
- d) Carência de recursos materiais e humanos, como a falta de profissionais qualificados, escassez de professores para disciplinas específicas e ausência de formação continuada.
- e) Gestão ineficiente e indícios de corrupção, com denúncias de má administração estadual, irresponsabilidade de empresas contratadas e ausência de fiscalização eficaz.

Os fatores de entraves apontados nos estudos questionam, principalmente, o papel da União no que se refere à assistência técnica, financeira e a coordenação das políticas educacionais. As pesquisas revelam a limitada colaboração entre os governos e indicam desafios na articulação intergovernamental. Além disso, revelam problemas nas capacidades fiscais, político-administrativas, técnica e arrecadatória dos entes subnacionais, demonstrando que a implementação de políticas locais e regionais estão sujeitas à qualidade da cooperação exercida pela União com os entes subnacionais e as capacidades dos entes partícipes.

A revisão bibliográfica evidenciou avanços e desafios na implementação das políticas educacionais intergovernamentais e do PBP. Os debates atestam que a implementação de políticas públicas educacionais enfrenta desafios estruturais face às complexidades inerentes ao federalismo cooperativo brasileiro e também permitiu identificar lacunas sobre o tema.

Observou-se um número reduzido de pesquisas que abordam a implementação de políticas públicas sob a ótica das RIG. Apenas 15 estudos analisaram esse tema de maneira mais específica, o que indica a necessidade de aprofundamento acadêmico nessa área.

Quanto ao PBP, o volume de produção científica também é limitado. Apenas 12 estudos discutiram sua execução, sendo que sete abordaram aspectos de gestão e

financiamento, enquanto apenas cinco se dedicaram à análise da implementação do programa. Além disso, verifica-se uma concentração das pesquisas na Região Nordeste, indicando uma carência de investigações em outras regiões do país, visando obter uma compreensão mais abrangente da política em diferentes contextos federativos.

Desse modo, embora haja discussões teóricas significativas sobre os conceitos que envolvem o federalismo brasileiro, especialmente no que tange às RIG, observa-se uma escassez de estudos que aprofundem os aspectos empíricos da execução das políticas públicas. Em particular, há uma lacuna na compreensão de como as RIG influenciam a implementação dessas políticas na prática.

Ademais, constatou-se uma concentração de estudos sobre o Programa Brasil Profissionalizado na região Nordeste, bem como a falta de análises empíricas que examinem sua implementação em diferentes contextos federativos. Observa-se, particularmente, a ausência de investigações que abordem de forma aprofundada a execução da infraestrutura das escolas técnicas e as dinâmicas das Relações Intergovernamentais envolvidas nesse processo.

Portanto, evidencia-se a necessidade de uma investigação que problematize de forma abrangente o papel das RIG no contexto do federalismo cooperativo, examinando de que maneira a coordenação e a cooperação entre os entes federativos impactam a concretização do PBP. Ademais, um estudo dessa natureza contribui para superar os entraves identificados e fortalecer os fatores que viabilizam a implementação do programa, podendo ampliar a sua efetividade na garantia da educação profissional no Brasil.

O ineditismo deste estudo justifica-se diante da escassez de estudos que abordem, de forma sistemática e aprofundada, a implementação do Programa Brasil Profissionalizado, especialmente no que se refere às relações intergovernamentais envolvidas em sua concretização. Embora o PBP tenha sido um dos principais programas federais de indução da educação profissional no Brasil nos últimos quinze anos e ainda esteja em vigência, observa-se uma carência significativa de investigações que o tomem como objeto central de análise, articulando aos aspectos da dinâmica federativa brasileira.

A presente pesquisa contribui para preencher essa lacuna ao oferecer uma abordagem original, que combina análise documental, estudos de caso e uma interlocução teórico-metodológica com o campo da implementação de políticas públicas em contextos federativos. Além disso, não foram identificadas teses que tenham adotado o PBP como objeto central de investigação, o que reforça a originalidade e relevância desta pesquisa para o campo das políticas públicas educacionais.

Portanto, esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre a implementação de políticas públicas que demandam articulação intergovernamental para sua efetivação, oferecendo subsídios analíticos e empíricos relevantes tanto para a produção acadêmica quanto para o aprimoramento da ação estatal.

Ao investigar os processos de execução das obras de infraestrutura pactuadas no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado, esta tese permite compreender de que forma as práticas intra e intergovernamentais instituídas no estado de Mato Grosso do Sul influenciaram a concretização da política. Trata-se, assim, de uma contribuição para a análise crítica da articulação federativa no campo educacional e para a compreensão dos limites e possibilidades da cooperação entre os entes federativos na implementação de políticas públicas nacionais.

CAPÍTULO 3

3. FEDERALISMO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Este capítulo busca apresentar a base conceitual e analítica desta pesquisa, indicando os subsídios teóricos utilizados para analisar a implementação do PBP e as RIG.

A revisão integrativa evidenciou que a execução do PBP está diretamente condicionada às RIG, sendo influenciada pela coordenação e cooperação entre os entes federativos. Os estudos analisados apontaram fragilidades no processo de implementação, que merecem ser mais bem compreendidas. Destarte, a estruturação deste referencial teórico visa subsidiar tanto a compreensão das dinâmicas dessas relações, como da coordenação e cooperação no âmbito do federalismo brasileiro.

O federalismo cooperativo brasileiro impõe desafios à implementação de políticas públicas, sobretudo na educação, uma vez que a articulação entre a União, os estados e os municípios são indispensáveis para a consolidação das ações governamentais. Para compreender essa articulação entre os entes federados na implementação do programa, é essencial recorrer às teorias que embasam essa análise.

Assim, exploraram-se as perspectivas de implementação de políticas públicas e programas, destacando a análise de riscos associados à reprodução de desigualdades durante o processo de implementação, e as dimensões do federalismo, das Relações Intergovernamentais e da coordenação horizontal e vertical.

Ao longo do capítulo, procurou-se estabelecer um diálogo articulado entre os referenciais teóricos selecionados, com o objetivo de construir uma base conceitual para a análise empírica da implementação do Programa Brasil Profissionalizado.

3.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação de políticas públicas consiste no processo em que as ações governamentais são colocadas em prática. É um processo dinâmico, que exige certo

alinhamento entre os envolvidos para que as políticas públicas cumpram o seu papel de atender as demandas da sociedade e assegurar o bem-estar social.

Anteriormente, a implementação de políticas públicas era entendida apenas como uma série de decisões que não mereciam atenção. A partir da década de 1970, os estudos sobre a implementação de políticas públicas avançaram, principalmente nos Estados Unidos e na Europa e evidenciaram a necessidade de aprofundamento nessa temática. As pesquisas indicaram que aquilo que era planejado, muitas vezes, não correspondia ao que era implementado, destacando a complexidade do processo de implementação de políticas, que demanda a atenção não só dos gestores públicos, mas também dos acadêmicos (Faria, 2012).

Entre os trabalhos publicados, a obra de Pressman e Wildavsky (1973) é considerada um dos marcos para o campo de estudos sobre a implementação. Os autores definem a implementação como um processo interativo entre os objetivos propostos e as ações para atingi-los. Além disso, destacam o caráter problemático do processo de implementação de políticas públicas, buscando elucidar o porquê e como acontecem as falhas de implementação, que, muitas vezes, comprometem o seu resultado. Pressman e Wildavsky (1973) argumentam que a passagem do tempo é um fator que influencia a implementação, pois quanto mais se alonga o processo de implementação, mais se reduzem as chances de sua execução, em função das possibilidades crescentes de atrasos e conflitos.

Na década de 1970, prevaleceram os estudos *Top-Down* (de cima para baixo) que se caracterizam pela separação entre a tomada de decisão e a implementação, ou seja, distingue administração e política. Essa abordagem pressupõe que os formuladores de políticas são capazes de definir objetivos claros, enfatizando a necessidade de estruturas bem definidas para garantir sua efetividade.

Assim, na perspectiva *Top-Down*, a implementação é concebida como uma execução hierarquizada de políticas decididas no “centro”. Desse modo, o foco estava na capacidade dos decisores de produzir objetivos claros e de controlar a implementação da política (Souza, 2018).

Além disso, o ponto central dessa perspectiva é analisar como os objetivos formulados podem ser alcançados (Bichir, 2020), constituindo-se por uma visão funcionalista e

hierárquica das políticas, na qual a formulação ocorre na esfera central de decisão, e a implementação é vista como um processo meramente administrativo de execução (Secchi, 2010).

Nesse modelo *Top-Down*, as decisões legítimas do Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos e, caso os atores burocráticos (não eleitos) interferissem na política desenhada, era considerado uma perversão com riscos à democracia (Lotta, 2019).

A partir dessa concepção, novas reflexões suscitaram a necessidade de estudos que ultrapassassem a “fracassomania”, em que as políticas são avaliadas apenas pelo resultado do seu desenho com o processo final (Bichir, 2020). A superação de definições que distinguem política e administração é reforçada por Secchi (2010), ao afirmar que “[...] a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos” (Secchi, 2010, p. 44-45).

Desse modo, a perspectiva *Bottom-Up* (de baixo para cima) foi desenvolvida entre as décadas de 1970 e 1980 e, diferente do modelo *Top-Down*, passaram a considerar o processo de interação entre diversos atores envolvidos na implementação de uma política. A implementação passou a ser compreendida a partir da solução de problemas do dia a dia por meio de decisões tomadas pelos “[...] burocratas do nível de rua” (Souza, 2018).

Portanto, passou-se a reconhecer a liberdade dos burocratas na organização e na modelagem da implementação das políticas públicas. Os implementadores são considerados partícipes tanto do problema, quanto das soluções, durante a implementação (Secchi, 2010). Segundo o autor, o formato que a política adquire na tomada de decisão não é definitivo e a política é dinâmica na medida em que é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia, já que existe a discricionariedade por parte dos gestores e burocratas.

A perspectiva *Bottom-Up* compreende que há vários processos decisórios acontecendo na implementação e que a burocracia não é uma máquina ou peças de

engrenagens. Sendo assim, a compreensão de como ela se comporta e toma decisões, é central para analisar as políticas públicas (Lotta, 2019).

Na década de 1990, novos estudos passaram a considerar a possibilidade de analisar a implementação de forma integrada, abarcando as variáveis dos modelos *Top-Down* e *Bottom-Up* conjuntamente, também chamadas de teorias híbridas²². Assim, essa perspectiva buscou equilibrar a influência dos tomadores de decisão centrais e dos implementadores, como, por exemplo, o modelo proposto por Sabatier (1988), que analisa os processos decisórios por meio de coalizões de defesa²³.

Estudos mais recentes sobre a implementação, também chamados de modelos múltiplos²⁴, possuem diferentes enfoques de análise e contam com a contribuição de diversas áreas de conhecimento (sociologia, administração e ciência política) (Lotta, 2019). Nessa perspectiva, são considerados variados fatores que influenciam na implementação como a governança; os instrumentos de ação pública; as capacidades estatais; a relação entre atores estatais e não estatais; os novos arranjos institucionais; os processos multiníveis e os sistemas de coordenação (Lotta, 2019).

As diferentes concepções sobre a implementação de políticas públicas, aqui abordadas de forma sucinta, evidenciam o seu caráter multifacetado e dinâmico. Esse caráter complexo tem impulsionado a expansão de estudos e reflexões que, cada vez mais, ampliam a compreensão desse processo e revelam novos e importantes mecanismos de análise. As contribuições teóricas possibilitam investigações cada vez mais aprofundadas da realidade, permitindo a identificação e o aprimoramento de fatores que impactam as políticas públicas.

Nesse contexto, Pires (2019) propõe uma abordagem inovadora da implementação de políticas públicas, enfatizando a necessidade de analisar como esse processo pode, paradoxalmente, servir para reforçar as desigualdades sociais, ao invés de mitigá-las.

²² Püzl e Treib (2007).

²³ Modelo que permite a compreensão das mudanças nas políticas em casos em que há discordância em relação aos objetivos traçados e as técnicas a serem adotadas. Envolve atores de diferentes grupos de interesse, com vistas a influenciar na política e formar coalizões de defesa.

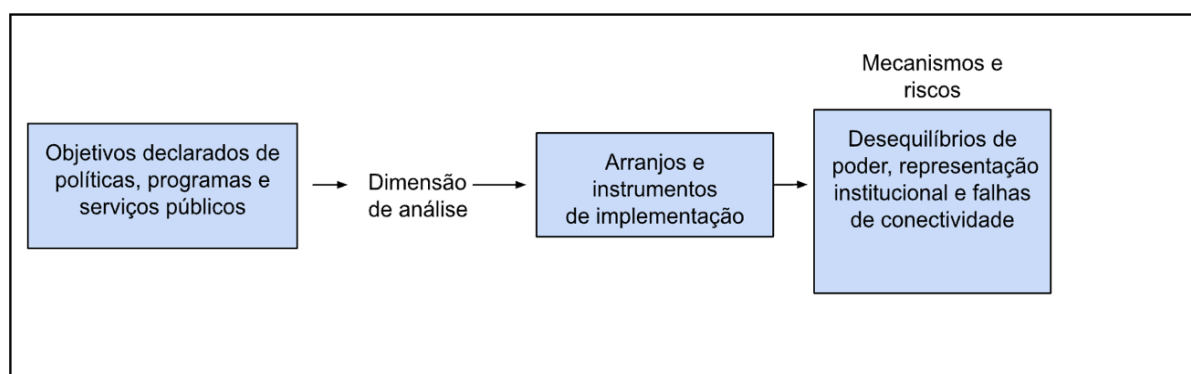
²⁴ Termo usado por Lotta (2019).

3.1.1 Implementação de políticas públicas e desigualdades

Pires (2019) argumenta que as desigualdades devem ser compreendidas em um sentido amplo, ultrapassando a noção de desigualdade de oportunidades para abarcar dimensões estruturais e simbólicas que impactam a população atendida pelas políticas públicas. Isso significa que a implementação de políticas não pode ser analisada apenas sob a ótica da distribuição de recursos ou do acesso formal aos serviços, mas deve considerar os efeitos materiais e simbólicos que elas produzem sobre diferentes grupos sociais.

A partir dessa nova perspectiva analítica e de recentes estudos sobre o tema, Pires (2019) reúne e apresenta elementos potencialmente úteis para a análise das políticas públicas. Entre esses aspectos, destaca-se a existência de “[...] mecanismos operantes em dinâmicas de implementação de políticas que produzem efeitos materiais e simbólicos sobre seu público, contribuindo para a perpetuação de desigualdades sociais já existentes” (Pires, 2019, p. 26). Desse modo, a implementação de políticas pode, não apenas falhar em reduzir desigualdades, mas até mesmo reforçá-las, dependendo de como os processos de implementação são conduzidos e de quem participa ativamente das decisões.

Figura 13 - Mecanismos de reprodução de desigualdades em processos de implementação



Fonte: Adaptado pela autora a partir do esquema proposto por Pires (2019, p. 27).

Dentre as opções de dimensões de análise propostas por Pires (2019), destacam-se os arranjos e instrumentos de implementação e os mecanismos de desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade, por estarem relacionados

ao objeto deste estudo, que examina o processo de implementação do PBP e as RIG instituídas na construção de escolas técnicas.

Conforme Pires (2019), os arranjos e instrumentos de implementação referem-se ao desenho institucional como uma dimensão fundamental para compreender os objetivos declarados pelas políticas públicas e como ocorrem as transformações ao longo de sua implementação. O autor destaca que colocar leis, normas e decisões políticas em prática exige o envolvimento de diversos atores e diferentes recursos, a partir de um arranjo institucional que dê suporte a realização das ações, por meio da coordenação entre os entes responsáveis.

O autor enfatiza que na análise dos arranjos de implementação, uma das questões fundamentais para compreender a reprodução de desigualdades é identificar quem teve (ou não) a oportunidade de integrar o arranjo e garantir a representação institucional de seus interesses e perspectivas. Além disso, considerando que esses arranjos frequentemente refletem uma distribuição desigual de poder, recursos e papéis entre os atores envolvidos, torna-se essencial examinar as capacidades dos diferentes agentes (como conectividade, centralidade e influência) para interferir em decisões críticas sobre as estratégias de implementação e os cursos de ação a serem seguidos pela política pública (Pires, 2019).

A assimetria no processo decisório pode resultar em distorções que vão além da simples operacionalização da política. Conforme Pires (2019), o desenho institucional, os arranjos e os instrumentos de implementação podem introduzir riscos e mecanismos que geram efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários dos serviços, contribuindo para a perpetuação de desvantagens e vulnerabilidades acumuladas por determinados segmentos da população (p. 30). Dessa forma, a configuração dos arranjos de implementação não apenas influencia a efetividade da política, mas também pode reforçar ou atenuar desigualdades sociais já existentes.

Nesse sentido, os mecanismos de desequilíbrios de poder, representação institucional e falhas de conectividade surgem como fatores determinantes, pois introduzem potenciais riscos de exclusão, falta de atenção e danos a grupos desfavorecidos durante o processo de implementação. Esses riscos derivam, sobretudo, da composição do arranjo institucional, ou seja, de quem participa, tem seus interesses

representados e possui influência efetiva nas decisões dentro da política pública (Pires, 2019, p. 30).

Além disso, é mister considerar que, por ser um processo dinâmico, a implementação de políticas públicas envolve oportunidades de introdução de transformações e atores interessados (ou que não tenham participado no momento da formulação), nas quais tentam influenciar ou controlar as decisões operacionais e as ações administrativas (PIRES, 2019). Esse fenômeno já havia sido apontado por Scott (1969), que destacou que a implementação não se limita à mera execução de diretrizes formuladas anteriormente, mas representa um campo de disputa, onde novos interesses podem emergir. Assim, compreender quais atores conseguiram se inserir nesse arranjo e quais foram excluídos torna-se um passo fundamental para analisar os riscos de reprodução de desigualdades ao longo do processo de implementação da política pública (Pires, 2019, p. 28).

Soma a isso, a conectividade dos envolvidos no processo é um elemento de reflexão indispensável para compreender os riscos de reprodução de desigualdades na implementação de políticas. Em muitos casos, a estrutura institucional aparenta incluir e garantir a participação dos diversos partícipes, como no caso do federalismo cooperativo, que estabelece que os entes federados devem atuar em Regime de Colaboração. No entanto, essa determinação formal não garante, necessariamente, um envolvimento efetivo dos governos subnacionais na tomada de decisões.

A conectividade refere-se à real participação, interação e articulação no processo de implementação. Em alguns contextos, mesmo quando há uma diversidade de participantes formalmente representados, determinados grupos podem se encontrar periféricos na estrutura decisória, sem acesso aos fluxos de informação e sem meios para interferir nas decisões. Essa assimetria pode comprometer a efetividade da política pública, resultar na manutenção de estruturas de poder desiguais e na perpetuação de desigualdades sociais já existentes (Pires, 2019, p. 30).

Portanto, a análise dos arranjos de implementação deve ir além da verificação da representatividade formal e considerar o grau de conectividade e articulação dos diferentes envolvidos, uma vez que apenas a inclusão formal, sem efetiva de

participação, pode mascarar a concentração de poder e a reprodução de desigualdades no processo de implementação.

Nesse contexto, destaca-se a importância de analisar políticas e programas no contexto federativo brasileiro, no qual a descentralização administrativa e a divisão de competências entre União, Estados e Municípios exigem mecanismos de cooperação e coordenação intergovernamental. A forma como as RIG são estabelecidas, influencia a concretização das políticas, podendo fortalecer ou fragilizar sua implementação.

3.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO CONTEXTO FEDERATIVO

No contexto do federalismo cooperativo, a implementação de programas federais pressupõe uma articulação plena entre os diferentes níveis de governo. Contudo, esse processo é influenciado por uma série de fatores que afetam diretamente sua execução, tornando-o dinâmico. A implementação de políticas públicas não se restringe a um mero repasse de diretrizes da esfera federal para as instâncias subnacionais, mas envolve múltiplas interações, negociações e ajustes que refletem a diversidade de interesses, capacidades institucionais e contextos locais.

No Brasil, o federalismo cooperativo estrutura a relação entre os entes federados, assim, a concretização de políticas e programas depende da cooperação entre União, estados e municípios. Esse processo exige mecanismos de cooperação intergovernamental para garantir a materialidade das ações, minimizar as assimetrias regionais e garantir a adaptação das políticas às realidades locais. Destarte, a implementação deve ser compreendida como um processo dinâmico e descentralizado, no qual as RIG desempenham um papel fundamental na concretização das políticas públicas.

Arretche (2001) 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:

Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências à não-convergência (Arretche, 2001, p. 48).

A autora reafirma a complexidade inerente à formulação de um programa, uma vez que envolve diferentes interesses que interferem também em sua execução. Além disso, Arretche (2001) argumenta que a implementação é mais do que um processo técnico e obediente que sucede à sua formulação, mas pode ser compreendida como “[...] um jogo em que a autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias” (p. 49) alheios às suas vontades. Desse modo, para obter a adesão ao programa, o poder central desenvolve uma gama de estratégias e incentivos aos governos subnacionais. Para Draibe (2001),

As políticas e programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, as vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processos (Draibe, 2001, p. 26).

Assim, a implementação não deve ser vista apenas como um desvio da formulação original, mas como um processo de ajustes, aprendizado e ressignificação por parte dos atores envolvidos (Bichir, 2020). Esse entendimento, na perspectiva de Draibe (2001), compreende o campo das políticas públicas como um espaço de forças em constante tensão, permeado por embates e conflitos que se reconfiguram ao longo do tempo.

No que tange à avaliação de uma política ou programa, Draibe (2001) identifica estratégias de implementação que desvelam importantes dimensões de análise, tais como “[...] a dimensão temporal; os atores estratégicos a serem mobilizados nos diferentes estágios para apoiar a implementação do programa; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação” (Draibe, 2001, p. 27). No que se refere às matrizes de conflito e cooperação na implementação, a autora destaca que

A identificação das várias matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito, que permeiam e dinamizam o processo de implementação, é decisiva para a localização dos pontos de acordo e dos consensos mínimos, sendo indispensável às negociações e, sobretudo, à sustentabilidade dos programas (Draibe, 2001, p. 28).

Essa perspectiva destaca a necessidade de compreender os mecanismos institucionais que estruturam a implementação, uma vez que políticas públicas não se desenvolvem em um vácuo normativo, mas dependem de arranjos e sistemas decisórios.

Para Draibe (2001), a implementação de políticas públicas é influenciada por diversas variáveis institucionais, como a estrutura hierárquica, o grau de centralização ou descentralização, a autonomia ou dependência entre os entes envolvidos, a gestão do tempo e a capacidade de implementação de decisões. Essas variáveis condicionam não apenas a execução das políticas, mas também a dinâmica das RIG e a concretização das ações planejadas.

Compreender a implementação, portanto, exige mais do que a identificação dos desafios enfrentados e das fragilidades do processo; requer a análise das práticas que podem fortalecer a articulação entre os agentes responsáveis pela execução das políticas públicas. Nesse sentido, Bichir (2020) ressalta que a análise da implementação deve considerar "[...] os desafios da transformação de intenções governamentais em práticas e ações" (p. 210) e os "[...] processos de interação pautados por regras formais e informais" (p. 210). Dessa forma, a investigação sobre implementação deve ir além da avaliação isolada dos resultados finais, mas contemplar as adaptações locais e as dinâmicas que moldam o percurso da política pública em sua concretização.

Diante da complexidade que envolve a implementação de políticas públicas, torna-se essencial compreender as articulações que moldam esse processo, especialmente em contextos federativos. Assim, para aprofundar a análise da implementação, é fundamental discutir o federalismo e as RIG, bem como a distribuição de competências, a cooperação e coordenação e como esses mecanismos impactam a materialidade das políticas públicas.

3.2.1 Federalismo e implementação de políticas públicas

As políticas públicas são concebidas como a atuação do Estado na sociedade, que são elaboradas para suprir determinados problemas públicos que tenham relevância

para a coletividade. Devem ser estruturadas e executadas por meio da interação entre diferentes níveis de governo, conforme prevê o federalismo cooperativo.

A implementação de políticas públicas representa um dos principais desafios governamentais, especialmente em contextos federativos, nos quais se faz necessária a coordenação e a cooperação entre diferentes níveis de governo. Assim, mais do que a mera execução de normas, esse processo necessita de ajustes contínuos para atender a contextos diversos.

O federalismo é uma forma de governo e organização do Estado que está presente em diversos países. Cada país define a sua estrutura administrativa e política, determinando o grau de compartilhamento de poder e autonomia dos entes subnacionais, bem como a coordenação do governo central.

Para compreender o federalismo, deve-se partir dos princípios fundamentais que estruturam o Estado, sendo eles a forma de governo indissociável, a organização política e a forma de estado. A forma de governo adotada é a republicana e as suas principais características são o caráter representativo dos governantes, a necessidade de alternância no poder e a responsabilização política, civil e penal de seus detentores (Novelino, 2020).

A CF/88 estabeleceu que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e DF, configurando-se como um Estado Democrático de Direito, conforme o Art. 1º (Brasil, 1988). Ao aderir o princípio do Estado Democrático de Direito, a CF/88 enfatiza a soberania popular como sua característica fundamental. Essa soberania suscita uma organização e um exercício democráticos de poder, a fim de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente assegurados e usufruídos por todos (Novelino, 2020).

No Brasil, a adoção da federação como forma de Estado estabelece um pacto entre o governo central e os estados-membros, garantindo-lhes autonomia constitucionalmente determinada. Esse conceito está associado ao princípio da indissociabilidade do pacto federativo, ou seja, os partícipes não possuem o direito de secessão. Segundo Novelino (2020), sua finalidade é conciliar a descentralização do poder político com a preservação da unidade nacional. O autor argumenta que:

Nessa aliança que toma a forma de um só Estado é instituído um governo central ao lado de outros regionais, dotados de autonomia necessária à preservação das diferenças culturais locais, mas munidos em prol de ideais comuns. Há, portanto, a incidência de mais de uma esfera de poder sobre a mesma população e dentro de um mesmo território (Novelino, 2020, p. 241).

Conforme destaca Novelino (2020), um dos aspectos centrais da federação é a coexistência entre descentralização e unidade nacional. Nesses termos, o modelo federativo brasileiro se caracteriza pela distribuição de competências entre União, estados e municípios, possibilitando a preservação das particularidades locais sem comprometer a soberania nacional. Portanto, os entes são interdependentes e, ao mesmo tempo, possuem certo grau de autonomia em suas atuações sobre o mesmo território.

No federalismo cooperativo, deve haver a combinação de autonomia subnacional e coordenação federativa, assim, são traçados objetivos comuns para todo o território nacional, mas as peculiaridades locais devem ser respeitadas. Para Araujo (2010),

[...] o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. Portanto, a federação é uma forma de Estado, regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais (p. 232).

Dessa forma, o federalismo não se resume a uma simples divisão de responsabilidades, mas é uma forma de organização que busca equilibrar autonomia e cooperação entre os entes federativos. Esse equilíbrio é fundamental para a implementação de políticas públicas, pois influencia a forma como os governos interagem, alocam recursos e promovem ações conjuntas para atender às demandas da sociedade. Além disso, essa capacidade dos diferentes níveis de governo de estabelecer articulações e adaptar as políticas às especificidades regionais e locais, influencia diretamente sua concretização e alcance social.

Embora as unidades federativas apresentem particularidades próprias, Abrucio (2010) identifica cinco aspectos estruturantes que caracterizam o federalismo, indicando a sua complexidade e os desafios inerentes de atuação, em um país de grande diversidade territorial. O primeiro, refere-se à heterogeneidade entre as unidades federativas, o que chama atenção para a existência de desigualdades que impactam a formulação e implementação de políticas. O segundo elemento trata do discurso da

unidade na diversidade, na qual busca equilibrar a preservação das singularidades regionais com a necessidade de manter a coesão nacional. O terceiro, enfatiza a gênese do federalismo como um pacto entre unidades territoriais, apontando que a federação não se resume a uma normativa administrativa, mas que acontece por meio das relações entre os entes federados. O quarto elemento trata da autonomia e interdependência entre os entes, em que devem combinar autonomia com a necessidade de cooperação para a implementação de políticas. Por fim, Abrucio (2010) indica o caráter dinâmico das RIG, que se manifesta em práticas de cooperação, promovendo alinhamento entre os entes, ou em práticas de competição, que podem estimular inovação, mas também acentuar desigualdades, caso não haja mecanismos adequados.

Portanto, a compreensão do federalismo deve ir além de reconhecer a sua estrutura formal, exige uma análise das dinâmicas instituídas entre os entes federados, que moldam as suas práticas e impactam na implementação das políticas públicas oferecidas à sociedade.

Vale ressaltar que a atuação dos governos estaduais e municipais na implementação de políticas públicas depende diretamente de incentivos estruturados por meio de mecanismos de coordenação definidos no âmbito nacional. No Brasil, há uma concentração de autoridade da União, que assume o papel de financiadora, reguladora e coordenadora das políticas. Nesse cenário, as RIG se tornam fundamentais, tanto para viabilizar o repasse de recursos quanto para orientar e coordenar a atuação conjunta entre os entes federativos.

Desse modo, a interação entre os diferentes níveis de governo desempenha um papel central na definição das estratégias de implementação, influenciando a alocação de recursos, a coordenação de ações e a adaptação das políticas às realidades locais.

A análise da implementação de programas federais, como o PBP, deve considerar os desafios da tradução das diretrizes políticas em iniciativas que exigem cooperação e coordenação entre diferentes entes federados (coordenação vertical) e entre o mesmo nível governamental (coordenação horizontal), como veremos a seguir.

3.2.2 Coordenação de políticas públicas

Apesar da ampla produção acadêmica sobre a coordenação federativa, a literatura ainda carece de estudos que abordem como a política pública é coordenada nas suas diferentes fases (Souza, 2018). Compreender como os mecanismos de coordenação se manifestam nas políticas públicas possibilita aprimorar a sua implementação, visando garantir maior articulação entre os diferentes níveis e setores de governo. Assim, é oportuno aprofundar investigações que explorem a coordenação na dinâmica da implementação de políticas intergovernamentais, desvelando como ela se desenvolve na prática.

A coordenação de políticas públicas pode ser entendida como um conjunto de ações estatais voltadas à orientação e articulação nas relações entre diferentes organizações, promovendo o alcance de objetivos comuns, tendo em vista a produção de serviços mais coerentes e integrados (Ferreira, 2024)²⁵. Para Castro, Young (2017)²⁶, não é o número de atores envolvidos que definem a necessidade de coordenação, mas sim as múltiplas atividades interdependentes que são realizadas para alcançar uma meta. Desse modo, compreendem que a coordenação está ligada ao gerenciamento de interdependências entre atividades.

Souza (2018) define a coordenação como a organização de todas as atividades necessárias para alcançar consenso entre indivíduos e organizações, visando o cumprimento dos objetivos de um grupo. Corroborando com essa abordagem, Jaccoud (2020, p. 39) acrescenta que a coordenação pode ser exercida por meio de instrumentos diversos, que mobilizam recursos financeiros, políticos ou institucionais de natureza variada e também pode variar de objetivos, com demandas distintas em termos de instrumentos e recursos políticos. As perspectivas das autoras sugerem que a coordenação não se restringe apenas a um mecanismo administrativo, mas

²⁵ A coordenação estadual no contexto das relações intergovernamentais do SUS: a experiência da pandemia de COVID-19.

²⁶ CASTRO, Biancca Scarpeline de, YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Os problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Revista TCE-RJ**, v. 12, n. 1, p.32-53, Rio de Janeiro, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/documents/454798/49636171/CASTRO%20%26%20YOUNG%20coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

também envolve relações que moldam a interação entre os diferentes partícipes da política pública.

Para Abrucio (2005), a coordenação intergovernamental refere-se às formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta dentro das federações. Nesse contexto, a coordenação de políticas públicas, portanto, não ocorre de forma natural, ela precisa ser construída por meio de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política (Souza, 2018).

A importância da coordenação é elemento de destaque desde os estudos de Pressman e Wildavsky (1984). Os autores revelaram que as críticas mais comuns às políticas federais dos Estados Unidos se referiam à ausência de coordenação e afirmaram que, para reformar as políticas públicas, era preciso mais coordenação.

Nessa mesma perspectiva, Araújo (2023) infere que um dos desafios centrais do federalismo brasileiro é a necessidade de aprimorar os mecanismos de coordenação entre os entes federativos para garantir a efetividade das políticas públicas. A complexidade desse processo decorre da heterogeneidade do país, que exige dos formuladores de políticas uma abordagem sensível às diferenças regionais e às capacidades variáveis dos governos subnacionais.

No entanto, apesar da sua complexidade, isso não significa que inexista coordenação de políticas e que políticas não sejam formuladas nem implementadas, pelo contrário, as políticas são constantemente formuladas, reformuladas e implementadas, e mecanismos diversos de coordenação são utilizados (Souza, 2018).

No âmbito da implementação de políticas públicas, é necessário ações coordenadas e articuladas entre diferentes níveis e setores governamentais, que demandam esforço contínuo dos partícipes. Assim, para a implementação de políticas públicas, conforme Souza (2018), dois tipos de coordenação são requeridos: a coordenação vertical (em que diferentes níveis de governo participam da política) e a coordenação horizontal (que ocorre entre organizações que compõem o mesmo nível de governo).

A coordenação vertical pode ser definida como o estabelecimento de formas de produção de coerência entre decisões nos diferentes níveis de governo (Peters,

2015), promovendo maior integração entre as instâncias federativas e garantindo a efetividade das políticas públicas.

Segundo Jaccoud (2020), a coordenação vertical compreende uma variedade de esforços, instrumentos e movimentos específicos da União em direção aos estados e destes em direção aos municípios. Esse movimento, caracterizado principalmente pela regulação, pelo financiamento e pela definição de diretrizes gerais, visa garantir que as políticas elaboradas pelo governo federal sejam plenamente implementadas nas esferas estadual e municipal, respeitando e adaptando-as às particularidades locais.

Souza (2018) argumenta que a coordenação vertical entre diferentes níveis de governo, remete ao tema do federalismo e das RIG, pois em países federais que contam com dois ou mais níveis de governo com autonomia constitucional, a implementação de políticas tende a ser fragmentada, o que aumenta os custos da coordenação, dada a autonomia constitucional dos entes federados.

Nesse sentido, Peters (2015) aponta que a coordenação vertical tem sido amplamente utilizada como estratégia para reduzir essa fragmentação e a sobreposição de ações, fortalecendo a coerência entre os diferentes partícipes envolvidos no processo de implementação. Além disso, pode contribuir para minimizar conflitos institucionais, otimizar a alocação de recursos públicos e garantir maior equidade na prestação de serviços à população.

No contexto brasileiro, a coordenação vertical é indispensável na implementação de políticas, pois busca diminuir as disparidades regionais e assegurar a padronização mínima necessária para a garantia dos direitos fundamentais. Para tanto, o governo central deve estabelecer diretrizes e mecanismos de articulação, que respeitem a autonomia subnacional e garantam o alinhamento nacional na implementação das políticas públicas.

Paralelamente, a coordenação horizontal desempenha um papel fundamental para promover a integração entre setores do mesmo nível de governo. Esse tipo de coordenação emerge da necessidade de organizar atividades interdependentes dentro de uma mesma unidade gestora, garantindo alinhamento entre diferentes

órgãos e setores responsáveis pela execução das políticas públicas (Castro, Young, 2017).

Ampliando essa perspectiva, Souza (2018) argumenta que a coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas com igual status formal de poder e autoridade. No entanto, uma dessas instâncias assume a responsabilidade de decidir sobre o mérito dos programas e atuar como mediadora na resolução de conflitos, contribuindo para manter a articulação entre os envolvidos.

Segundo a autora, a capacidade de coordenação tem se destacado como um dos maiores desafios da administração pública. Garantir que as decisões e objetivos governamentais guiem efetivamente o processo de implementação das políticas, em particular, quando envolvem a atuação conjunta de múltiplas agências, não é trivial (Souza, 2018). Ademais, a ausência de coordenação intragovernamental pode resultar em políticas bloqueadas ou não implementadas, à duplicação de tarefas e ao aumento dos conflitos burocráticos (Gaetani, 2011 *apud* Souza, 2018, p. 59).

Dessa forma, a coordenação horizontal desempenha um papel importante na implementação de políticas, especialmente em programas federais, ao articular as práticas intragovernamentais necessárias para a execução e o monitoramento de políticas. Esse processo contribui para fortalecer a colaboração entre os diferentes setores governamentais, garantir a integração das ações e viabilizar o atendimento às demandas sociais.

Portanto, discutir as RIG pode não apenas focar nas estratégias de coordenação vertical do governo federal, mas também revelar os dilemas e interesses dos governos locais na implementação de políticas públicas e no impacto da coordenação de políticas locais (Jaccoud, 2020).

3.2.3 Coordenação, cooperação e relações intergovernamentais

No contexto federativo, a discussão sobre coordenação ganha destaque na compreensão das RIG, pois estão fortemente associadas à prática dos princípios

federativos que exigem formas de integração e compartilhamento de decisões para a implementação de políticas públicas.

Ferreira (2024) ressalta que a coordenação de políticas públicas implica considerar o peso das RIG no propósito comum em questão, especialmente devido à sobreposição de competências e a necessidade intrínseca de negociação. Ademais, ao mesmo tempo em que busca manter a integridade das partes por meio da autonomia, exige conservar a união entre diferentes para atingir fins comuns.

Nesse sentido, Abrucio (2005) reforça a premissa de que a coordenação intergovernamental ganhou ainda mais relevância com a complexificação das RIG nas últimas décadas. Esse processo foi impulsionado pela descentralização administrativa, pelo aumento da interdependência entre os entes federados e pela necessidade de coordenação para responder a desafios que ultrapassam as fronteiras territoriais.

Compreendemos, portanto, que o fortalecimento da coordenação intergovernamental pode minimizar conflitos de competência entre diferentes níveis de governo e setores, evitar sobreposições de ações e contribuir para a garantia de efetividade na implementação das políticas públicas. Além da regulação normativa, os partícipes devem compartilhar responsabilidades e manter contínua articulação por meio de mecanismos que favoreçam o diálogo e estimulem o equilíbrio entre autonomia e interdependência.

A dinâmica do federalismo após a CF/88, exigiu modificações importantes nas RIG, principalmente no que se refere à implementação de políticas públicas. Conforme Araujo *et al.*, 2024:

[...] o delineamento e a implementação das relações intergovernamentais foi se dando por meio da coordenação da União, de maneira que os processos decisórios centralizados induziram aos processos de descentralização em um país cuja herança histórica de centralização decisória é proeminente em detrimento da cooperação federativa (Araujo *et al.*, 2024, p. 09).

Além disso, demandou uma participação mais ativa dos estados e municípios, exigiu novas habilidades e introduziu desafios de adesão e execução de políticas por parte dos entes subnacionais, ainda que os governos locais não tivessem condições para exercer esse novo papel (Grin, 2016). Assim, as limitações organizacionais,

financeiras e técnicas, principalmente dos municípios, representam um fator que dificulta o estabelecimento de relações efetivamente cooperativas no país (Abrucio; Grin, 2015).

Para melhor compreender as RIG é preciso diferenciá-las de federalismo, já que esses conceitos não se confundem (Wright, 1978). Enquanto o federalismo está bastante articulado ao marco legal, que regulamenta a forma de estado, as RIG permitem ir além ao abordar as relações informais que não necessariamente são registradas legalmente pelos gestores. Além disso, o autor destaca que ao contrário do conceito de federalismo, as RIG não focalizam nas relações de poder entre as partes, mas na dependência existente entre as partes para determinadas ações.

O conceito de RIG ganhou destaque nos Estados Unidos na década de 1930, com a instituição do New Deal. Nesse período, o ponto central das RIG era a estruturação e a implementação de políticas públicas, bem como a garantia dos serviços à população. Portanto, as RIG abrangiam não só a relação entre o governo central e as unidades locais, mas as relações entre estados e governos locais e as relações entre os próprios níveis de governo (Wright, 1988).

Araujo (2013) argumenta que, para realizar a análise de quaisquer dinâmicas federativas, é preciso adentrar o campo das RIG. Afinal, a cooperação acontece por meio dessas relações, em que as instâncias federativas se articulam para a consecução das políticas públicas. Corroborando com esse entendimento, Segatto e Abrucio (2016) inferem que as RIG são as relações entre as partes constitutivas da federação, portanto, são o modo como se concretiza a cooperação em países federativos (Segatto; Abrucio, 2016, p. 414).

A CF/88 determina que os entes federados devem pautar suas ações no modelo cooperativo para a garantia dos serviços públicos. Todavia, as relações não acontecem de modo linear, uma vez que envolvem articulações e negociações entre os diferentes níveis governamentais na materialização das políticas públicas.

As RIG, conforme Araujo (2013), podem ser de dois tipos: competitiva ou cooperativa. A competitiva remete ao modelo dual, com ênfase na separação entre os níveis de governo (federalismo interestatal). Já nas relações cooperativas, há uma ênfase no entrelaçamento entre os níveis de governo (federalismo intraestatal).

Portanto, o federalismo cooperativo implica relações de diálogo constante entre os governos. Não obstante, os conflitos, dilemas e desafios são inerentes ao federalismo, pois estão articulados ao diálogo intergovernamental estruturado em cada federação (Anderson, 2009) para a execução de políticas públicas.

Para Souza (2018), as RIG em países federais pressupõem a relação de interdependência entre as diferentes esferas do governo na formulação e implementação de políticas públicas, que exigem mecanismos de coordenação e cooperação. Assim, para que os princípios federativos sejam plenamente efetivados, a coordenação entre os entes federados torna-se imprescindível, tendo em vista a busca de fins comuns, sem comprometer a autonomia de cada esfera governamental entre entes diversos e autônomos (Ferreira, 2024).

Vale ressaltar que apesar de estarem associados, os conceitos de coordenação e cooperação se diferenciam (Souza, 2018). A coordenação é um processo que busca um resultado comum, apesar de atuar separadamente e independentemente dos entes federativos (Art. 24). Já a cooperação, está associada à tomada de decisão realizada de forma conjunta, é uma ação discricionária dos indivíduos para um trabalho conjunto, visando ao benefício mútuo (Souza, 2018). Isso indica que a União e os entes subnacionais não podem agir isoladamente (Araujo, 2013).

A CF/88 determina, em todas as matérias, a participação da União. O parágrafo único do Art. 23, indica que a cooperação entre os entes deve ser regulamentada por Leis Complementares (Araujo, 2018), visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Brasil, 1988). Apesar dos avanços em questões colaborativas entre os governos, como por exemplo, a própria instituição do Fundef e Fundeb, as leis complementares nunca foram instituídas.

A ausência de regulamentação dos artigos 23 e 211 e o descumprimento do Plano Nacional de Educação para articular o Sistema Nacional de Educação (SNE), tornaram as iniciativas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) insuficientes para garantir uma educação básica com equidade no país (Araujo, 2018). A implementação do SNE exige maior atuação da União em

suas prerrogativas legislativas e apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais, além da criação de fóruns para formalizar a cooperação intergovernamental na educação (Araujo *et al.*, 2024).

Em matéria educacional, é assegurado na CF/88 que a União, os Estados e os Municípios devem atuar em Regime de Colaboração para organizarem seus sistemas de ensino (Art. 211). No entanto, diferente das áreas da saúde, que possui o Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), na educação, conforme Araujo (2018, p. 912):

[...] não houve a definição de como se dariam as ações integradas dos entes federados para a prestação dos serviços educacionais para os cidadãos brasileiros em todo território nacional, por meio do Regime de Colaboração (Artigo 211), de forma a garantir oferta de educação com padrão de qualidade (inciso VII artigo 206).

Assim, apesar de avanços na CF quanto à definição da coordenação e da cooperação federativa para a educação, as modificações ocorridas no texto constitucional tangenciaram, mas não regulamentaram o Regime de Colaboração (Araujo, 2018), tampouco as Leis Complementares (Art. 23). Somado a isso, não existem dispositivos constitucionais regulando a cooperação entre a União e os estados ou sua consulta mútua (Souza, 2005, p. 115).

O federalismo cooperativo enfrenta grandes dificuldades para ser efetivamente alcançado. Para Souza (2005), as duas principais dificuldades referem-se às diferentes capacidades dos governos subnacionais, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação. Desse modo, apesar da CF/88 prover mecanismos que sinalizam o federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes, o federalismo brasileiro tende a ser competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e negociação de conflitos (Souza, 2005).

Entretanto, mesmo diante dos desafios do atual modelo de federalismo, isso não significa que não existe cooperação e coordenação de políticas. Para Souza (2018), na CF/88 foi aprovado um modelo complexo e engenhoso para a coordenação horizontal e vertical das políticas públicas, tanto as constitucionalizadas como as não constitucionalizadas, que delegou ao Governo Federal o desenho de inúmeras

políticas. Porém, a capacidade do Governo Federal de formular políticas que afetam os interesses das esferas subnacionais, não anula a atuação dessas instâncias. Estados e municípios têm espaço próprio de atuação, mesmo dentro das regras federais (Souza, 2018).

Nesse contexto, ressalta-se a importância de investigar as RIG na implementação de políticas, uma vez que permite analisar as estratégias de coordenação do governo federal e também revelar os dilemas e interesses dos governos locais na implementação de políticas públicas (Jaccoud, 2020).

Portanto, a compreensão das RIG não apenas amplia o conhecimento sobre os processos de coordenação, mas também contribui para melhorar as práticas intra e intergovernamentais, aprimorar a cooperação entre os entes federados e garantir maior equidade na execução de políticas públicas.

CAPÍTULO 4

4. A PESQUISA: DO CONTEXTO NACIONAL BRASILEIRO À IMPLEMENTAÇÃO ESTADUAL DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO

Este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama da implementação do Programa Brasil Profissionalizado no país, a partir da análise documental e da sistematização dos dados de execução disponibilizados pelo MEC, representado pelo FNDE²⁷.

O PBP foi o primeiro programa criado pelo MEC para estimular diretamente a ampliação da oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nas redes estaduais e abriu possibilidades de melhorias tanto na estrutura já existente, com ampliações e reformas, como na construção de novas escolas nos estados e municípios brasileiros.

Esse programa apresenta particularidades em sua proposta, destacando-se pelo Projeto Arquitetônico Padrão, desenvolvido pelo FNDE, que representa a iniciativa mais audaciosa da história da educação profissional no país no que tange à ampliação e qualificação da infraestrutura física das escolas estaduais voltadas à oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

A relevância da dimensão estrutural é amplamente reconhecida na literatura. Estudos demonstram que a infraestrutura escolar exerce papel determinante na qualidade da educação. Soares (2007) enfatiza que um ambiente escolar adequado favorece não apenas o desempenho acadêmico dos alunos, mas também contribui significativamente para a melhoria da aprendizagem.

Nessa perspectiva, a infraestrutura de uma escola atua como uma fonte adicional de aprendizado para o estudante, complementando o ambiente da sala de aula e proporcionando-lhe maior autonomia, o que favorece a aquisição dos conhecimentos produzidos historicamente. Em condições ideais, a infraestrutura "[...] atrai e estimula o aluno ao seu crescimento, enquanto em condições insalubres geram desejo de

²⁷ Os dados foram obtidos a partir dos requerimentos digitais protocolados no site eletrônico da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (nº 23480.013744/2020-96; nº 23480.016426/2020; nº 18870.003587/2021; nº 03005.069730/2022; nº 03005.149083/2022) e requerimentos físicos protocolados na Sede do FNDE (Brasília, DF).

abandono da unidade escolar e queda do rendimento" (Andrade *et al.*, 2021, p. 164-165).

Corroborando com esse entendimento, Soares Neto *et al.* (2013) argumentam que a qualidade da infraestrutura escolar influencia diretamente no desempenho dos alunos e na eficácia das práticas educativas. Os autores destacam que intervenções na infraestrutura escolar são essenciais para a construção de um ambiente de ensino mais efetivo, pois ao prover condições adequadas de funcionamento e acolhimento, o espaço escolar potencializa os processos de ensino e aprendizagem.

A relação entre infraestrutura e desempenho acadêmico é reforçada no estudo de Soares *et al.* (2020), que constatou uma significativa contribuição de fatores como laboratórios, acesso à internet, quadra de esportes e auditório para o desempenho escolar dos alunos na Prova Brasil. Do mesmo modo, Andrade *et al.* (2021), concluíram que a presença desses elementos na infraestrutura escolar impacta positivamente o desempenho acadêmico, especialmente quando são associados a outras políticas educacionais.

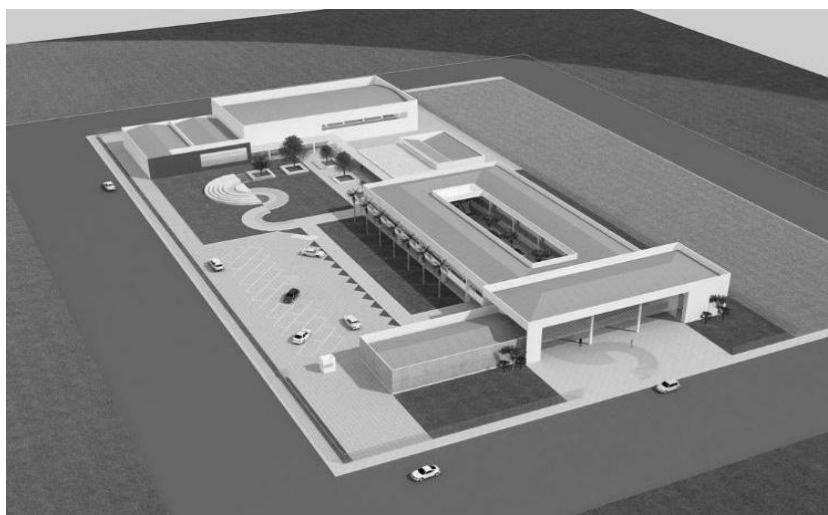
A pesquisa de Andrade *et al.* (2021) revela que a desigualdade da infraestrutura entre escolas públicas e privadas contribui para disparidades educacionais, afetando principalmente alunos em regiões menos favorecidas. Os autores afirmam que é fundamental que as políticas públicas educacionais considerem a infraestrutura escolar como prioridade e promovam investimentos que sejam capazes de transformar o ambiente escolar e reduzir desigualdades.

Os dados do Censo Escolar de 2010, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), revelam desafios significativos quanto à infraestrutura das escolas públicas brasileiras. Apenas 27% das escolas públicas possuíam biblioteca, 33% contavam com laboratório de informática, 7% dispunham de laboratório de ciências e 25% tinham quadra de esportes. Esses indicadores revelam uma realidade preocupante, na qual a precariedade estrutural pode comprometer a qualidade do ambiente educacional e limitar as possibilidades de aprendizagem.

Diante desse contexto, a construção dos Ceep, no âmbito do PBP, configura-se como uma iniciativa estratégica que pode elevar o padrão de infraestrutura das instituições

de ensino da rede estadual. O projeto arquitetônico elaborado pelo FNDE estabelece parâmetros estruturais avançados para a edificação de escolas técnicas, contemplando salas de aula amplas, laboratórios básicos e especializados, biblioteca, auditório, quadra poliesportiva, refeitório, estacionamento, entre outros espaços pedagógicos e de convivência. Tais elementos conferem ao empreendimento o caráter de uma unidade educacional moderna, planejada para atender às demandas da formação integrada, como pode ser visualizada na figura a seguir, que ilustra a proposta arquitetônica padrão definida pelo órgão federal.

Figura 14 - Vista aérea da escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: Projeto 3D da escola padrão disponibilizada no sítio eletrônico do MEC (portal.mec.gov.br).

O padrão arquitetônico das instituições de ensino da rede estadual, proposto pelo programa, apresenta-se em nível equivalente, e em alguns casos, até superior, à infraestrutura dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que são amplamente reconhecidos e valorizados socialmente, tanto pela estrutura física, quanto pela qualidade do ensino que ofertam, constituindo-se como referência nacional em educação profissional e tecnológica.

A implementação de instalações modernas e bem equipadas possibilita que a construção dos Ceep não apenas qualifique a oferta dessa modalidade de ensino, mas também contribua para a redução das desigualdades e para a ampliação do acesso dos estudantes a ambientes educacionais mais adequados e atrativos.

A adesão expressiva dos estados ao PBP pode indicar a demanda por expansão do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nas redes estaduais. Dados do

MEC²⁸ atestam que, das 27 unidades da federação, apenas os estados de Amazonas e Rondônia não foram contemplados pelas ações do programa. No total, cerca de 732 instituições de ensino foram beneficiadas com ações de reforma, ampliação e construção de escolas em todo o território nacional.

No entanto, até o ano de 2020, como será demonstrado a seguir, pouco mais da metade das ações previstas (reforma, ampliação e construção) haviam sido efetivamente concluídas, grande parte das construções foram canceladas ou encontravam-se paralisadas ou permaneceram inacabadas. Neste contexto, torna-se ainda mais relevante a realização de estudos sobre a implementação de programas federais, com base no reconhecimento de que a “[...] política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem-sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e *expertise*” (Faria, 2012, p. 11).

Tal constatação é reforçada diante do volume expressivo de recursos pactuados entre os anos de 2007 e 2020, que totalizaram o valor de R\$ 2.136.303.684,05²⁹ (dois bilhões, cento e trinta e seis milhões, trezentos e três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e cinco centavos) para a implementação do PBP, indicando a magnitude do investimento federal e os desafios de sua concretização nos governos subnacionais.

Estudos que analisaram a implementação do PBP revelaram diversos entraves e desafios em diferentes estados brasileiros, como constatado nos casos dos estados de Alagoas (Silva, 2014), Rio Grande do Norte (Silva, 2016) e Espírito Santo (Pazolini, 2018). O Tribunal de Contas da União - TCU (2015) realizou fiscalizações e identificou obras atrasadas, paralisadas ou canceladas, projetos inadequados, material sem utilização, irregularidades nas documentações, deterioração de materiais e anormalidades na prestação de contas dos estados acerca dos recursos recebidos. Esses achados reforçam a necessidade de aprofundar a análise das condições locais e institucionais que influenciam os resultados de políticas federais descentralizadas

Diante do complexo processo de implementação, a seguir, apresentam-se os números que demonstram uma exposição geral da implementação do PBP nas diferentes

²⁸ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>. Acesso em: 15 maio 2021.

²⁹ Os dados apresentados correspondem à sistematização (realizada pela autora) 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 (Brasil, 2020).

regiões e estados brasileiros. Esse panorama permite compreender a abrangência de adesão do programa, identificar a distribuição dos investimentos nos estados e regiões, bem como identificar a situação de sua execução em âmbito nacional. Ademais, possibilita identificar eventuais desigualdades na distribuição dos valores pactuados, servindo de base para uma análise mais ampla da execução do programa no contexto federativo brasileiro.

A tabela 2, a seguir, apresenta uma síntese dos valores acordados e pactuados nas celebrações das parcerias. Além disso, indica o número de pactuações formalizadas em cada estado brasileiro e os tipos de instrumentos utilizados em sua celebração.

Tabela 2 - Estados, pactuações e valor total

Estado	Convênio	Termo de Compromisso	Total	Valor Total Pactuado (R\$)
Acre (AC)	5	1	6	29.112.869,69
Alagoas (AL)	2	0	2	14.248.426,75
Amapá (AP)	3	0	3	3.140.933,97
Amazonas (AM)	0	0	0	0
Bahia (BA)	4	1	5	57.672.973,93
Ceará (CE)	5	2	7	387.175.560,23
Distrito Federal (DF)	1	0	1	29.999.937,00
Espírito Santo (ES)	2	2	4	34.790.775,00
Goiás (GO)	5	0	5	47.376.571,99
Maranhão (MA)	3	1	4	33.058.013,00
Mato Grosso (MT)	7	0	7	104.532.792,94
Mato Grosso do Sul (MS)	5	2	7	68.477.481,86
Minas Gerais (MG)	3	1	4	113.938.286,92
Pará (PA)	4	1	5	98.327.827,23
Paraíba (PB)	5	8	13	156.518.699,75
Paraná (PR)	7	2	9	205.321.729,40
Pernambuco (PE)	9	2	11	212.247.486,08
Piauí (PI)	6	0	6	64.388.534,51
Rio de Janeiro (RJ)	0	3	3	23.506.784,61
Rio Grande do Norte (RN)	4	1	5	119.697.283,44
Rio Grande do Sul (RS)	4	0	4	31.447.120,79
Rondônia (RO)	0	0	0	0
Roraima (RR)	2	0	2	7.814.577,30
Santa Catarina (SC)	6	0	6	70.261.715,88
São Paulo (SP)	2	1	3	138.341.701,36
Tocantins (TO)	7	0	7	36.671.248,95
Sergipe (SE)	6	0	6	48.234.351,47
TOTAL	107	28	135	2.136.303.684,05

Fonte: Elaborada pela autora (2022), a partir dos dados disponibilizados pelo MEC.

A tabela 2 demonstra os valores pactuados no âmbito do PBP, a quantidade de pactuações por estado e o volume financeiro total destinado a cada unidade federativa. Os dados indicam o número de convênios e termos de compromisso firmados e os recursos financeiros destinados à execução dos projetos de infraestrutura.

Na região **Norte**, o estado do Acre firmou 5 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 6 pactuações. O valor total pactuado foi de R\$ 29.112.869,69 (vinte e nove milhões, cento e doze mil, oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e nove centavos). O estado do Amapá estabeleceu 3 convênios e nenhum termo de compromisso, totalizando 3 pactuações e recebeu R\$ 3.140.933,97 (três milhões, cento e quarenta mil, novecentos e trinta e três reais e noventa e sete centavos). Os estados de Amazonas e Rondônia não firmaram convênios ou termos de compromisso, portanto, não receberam recursos do programa. O estado do Pará celebrou 4 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 5 pactuações. O valor pactuado foi de R\$ 98.327.827,23 (noventa e oito milhões, trezentos e vinte e sete mil, oitocentos e vinte e sete reais e vinte e três centavos). O estado de Roraima estabeleceu 2 convênios, e não pactuou termos de compromisso, totalizando 2 pactuações e um valor de R\$ 7.814.577,30 (sete milhões, oitocentos e quatorze mil, quinhentos e setenta e sete reais e trinta centavos). O estado de Tocantins firmou 7 convênios e nenhum termo de compromisso, totalizando 7 pactuações e recebendo R\$ 36.671.248,95 (trinta e seis milhões, seiscentos e setenta e um mil, duzentos e quarenta e oito reais e noventa e cinco centavos).

Na região **Nordeste**, o estado de Alagoas celebrou 2 convênios e não assinou termos de compromisso, resultando em 2 pactuações. O valor pactuado foi de R\$ 14.248.426,75 (quatorze milhões, duzentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e vinte e seis reais e setenta e cinco centavos). No estado da Bahia, foram pactuados 4 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 5 pactuações. O valor pactuado foi de R\$ 57.672.973,93 (cinquenta e sete milhões, seiscentos e setenta e dois mil, novecentos e setenta e três reais e noventa e três centavos). No estado do Ceará, foram 5 convênios e 2 termos de compromisso, totalizando 7 pactuações. O estado recebeu o maior volume de recursos entre todos os estados, que totalizou R\$ 387.175.560,23 (trezentos e oitenta e sete milhões, cento e setenta e cinco mil, quinhentos e sessenta reais e vinte e três centavos). No estado do Maranhão, teve 3

convênios e 1 termo de compromisso pactuado, totalizando 4 pactuações, com um investimento de R\$ 33.058.013,00 (trinta e três milhões, cinquenta e oito mil e treze reais). No estado da Paraíba, foram assinados 5 convênios e 8 termos de compromisso, sendo o estado com maior número de pactuações: treze no total, resultando em um repasse de R\$ 156.518.699,75 (cento e cinquenta e seis milhões, quinhentos e dezoito mil, seiscentos e noventa e nove reais e setenta e cinco centavos). No estado de Pernambuco, foram firmados 9 convênios e 2 termos de compromisso, totalizando onze pactuações e um valor de R\$ 212.247.486,08 (duzentos e doze milhões, duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e oito centavos). No estado do Piauí, foram celebrados 6 convênios, sem termos de compromisso, totalizando 6 pactuações e um valor de R\$ 64.388.534,51 (sessenta e quatro milhões, trezentos e oitenta e oito mil, quinhentos e trinta e quatro reais e cinquenta e um centavos). No estado do Rio Grande do Norte, foram 4 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 5 pactuações e um valor de R\$ 119.697.283,44 (cento e dezenove milhões, seiscentos e noventa e sete mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta e quatro centavos). E no estado do Sergipe, celebraram 6 convênios, sem termos de compromisso, totalizando 6 pactuações e um investimento de R\$ 48.234.351,47 (quarenta e oito milhões, duzentos e trinta e quatro mil, trezentos e cinquenta e um reais e quarenta e sete centavos).

Na região **Centro-Oeste**, o Distrito Federal (DF) teve 1 convênio e nenhum termo de compromisso, totalizando 1 pactuação e um valor de R\$ 29.999.937,00 (vinte e nove milhões, novecentos e noventa e nove mil, novecentos e trinta e sete reais). Goiás firmou 5 convênios, sem termos de compromisso, totalizando 5 pactuações e um montante de R\$ 47.376.571,99 (quarenta e sete milhões, trezentos e setenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais e noventa e nove centavos). O estado de Mato Grosso estabeleceu 7 convênios e nenhum termo de compromisso, totalizando 7 pactuações e um repasse de R\$ 104.532.792,94 (cento e quatro milhões, quinhentos e trinta e dois mil, setecentos e noventa e dois reais e noventa e quatro centavos). No estado de Mato Grosso do Sul, foram 5 convênios e 2 termos de compromisso, totalizando 7 pactuações e recebeu um valor de R\$ 68.477.481,86 (sessenta e oito milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e um reais e oitenta e seis centavos).

Na região **Sul**, o estado do Paraná teve 7 convênios e 2 termos de compromisso, totalizando 9 pactuações. O valor pactuado foi de R\$ 205.321.729,40 (duzentos e cinco milhões, trezentos e vinte e um mil, setecentos e vinte e nove reais e quarenta centavos). O Rio Grande do Sul, firmou 4 convênios, sem termos de compromisso, totalizando 4 pactuações. O repasse recebido foi de R\$ 31.447.120,79 (trinta e um milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, cento e vinte reais e setenta e nove centavos). Santa Catarina, assinou 6 convênios, sem termos de compromisso, totalizando 6 pactuações. O valor destinado ao estado foi de R\$ 70.261.715,88 (setenta milhões, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e quinze reais e oitenta e oito centavos).

E na região **Sudeste**, o Espírito Santo firmou 2 convênios e 2 termos de compromisso, totalizando 4 pactuações. O valor pactuado foi de R\$ 34.790.775,00 (trinta e quatro milhões, setecentos e noventa mil, setecentos e setenta e cinco reais). No estado de Minas Gerais, foram estabelecidos 3 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 4 pactuações. O montante recebido foi de R\$ 113.938.286,92 (cento e treze milhões, novecentos e trinta e oito mil, duzentos e oitenta e seis reais e noventa e dois centavos). O estado do Rio de Janeiro se destacou pelo fato de não ter celebrado nenhum convênio, mas optou exclusivamente pela formalização de 3 termos de compromisso. Apesar do número reduzido de pactuações, totalizaram o valor de R\$ 23.506.784,61 (vinte e três milhões, quinhentos e seis mil, setecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e um centavos). E o estado de São Paulo pactuou 2 convênios e 1 termo de compromisso, totalizando 3 celebrações. O repasse foi de R\$ 138.341.701,36 (cento e trinta e oito milhões, trezentos e quarenta e um mil, setecentos e um reais e trinta e seis centavos).

De modo geral, os dados da tabela indicam que, entre os anos de 2007 e 2020, foram investidos um total de R\$ R\$ 2.136.303.684,05 (dois bilhões, cento e trinta e seis mil, trezentos e três reais e cinco centavos), distribuídos em 135 pactuações voltadas para investimentos em infraestrutura educacional no âmbito do PBP em todo o país.

A distribuição dos recursos variou significativamente entre os estados. Os estados que receberam os maiores volumes de recursos pactuados foram Ceará (R\$ 387.175.560,23), seguido por Pernambuco (R\$ 212.247.486,08) e Paraná (R\$ 205.321.729,40).

A distribuição das pactuações também não foi homogênea entre os estados. Os estados que obtiveram o maior número de celebrações foram os estados da Paraíba, com 13 pactuações, seguido do estado de Pernambuco, com 11 pactuações e Paraná, com 9 instrumentos de pactuação, o que indica uma prioridade de pactuações e recursos para infraestrutura educacional nos estados da Região Nordeste.

Para proporcionar uma melhor visualização da distribuição das pactuações e dos recursos por região, apresenta-se a tabela a seguir:

Tabela 3 - Celebrações do Programa Brasil Profissionalizado por região (2007-2020)

Região	Convênio	Termo de Compromisso	Total	Valor Pactuado (R\$)
Região Nordeste	44	15	59	1.093.241.329,16
Região Sudeste	7	7	14	310.577.547,89
Região Sul	17	2	19	307.030.566,07
Região Centro-Oeste	18	2	20	250.386.783,79
Região Norte	21	2	23	175.067.457,14
Brasil	107	28	135	2.136.303.684,05

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo MEC.

Das 135 pactuações, 107 foram estabelecidas por meio de convênios, o que corresponde a 79,2%, enquanto 28, apenas 20,7%, ocorreram por meio de Termos de Compromisso, indicando que os convênios foram o principal instrumento de formalização dos acordos, enquanto os Termos de Compromisso tiveram um uso mais restrito e pontual, como nos casos da Paraíba e Rio de Janeiro.

As celebrações foram distribuídas da seguinte forma: a) Convênio: 17 (dezessete) na Região Sul, 7 (sete) na Região Sudeste, 21 (vinte e um) na Região Norte, 44 (quarenta e quatro) na Região Nordeste e 18 (dezoito) na Região Centro-Oeste; b) Termos de Compromisso: 2 (dois) na Região Sul, 7 (sete) na Região Sudeste, 2 (dois) na Região Norte, 15 (quinze) na Região Nordeste e 2 (dois) na Região Centro-Oeste.

A supremacia dos convênios como instrumento jurídico de pactuação em relação aos termos de compromisso, indica que a maior parte das transferências de recursos se deu por meio de convênios, mecanismo que exige a contrapartida dos estados e um maior nível de cooperação intergovernamental.

No que tange à distribuição de recursos e pactuações, os dados revelam disparidades regionais na alocação dos investimentos do PBP. Observa-se que o Nordeste concentrou o maior número de pactuações (59) e teve o maior volume de recursos investidos (R\$ 1.093.241.329,16). O Sudeste registrou a menor quantidade de celebrações (14), mas com um valor significativo de R\$ 310.577.547,89. A região Sul teve 19 pactuações e foi a terceira com maior recebimento de recursos, que correspondeu a R\$ 307.030.566,07. A região Centro-Oeste firmou 20 pactuações, totalizando o valor de R\$ 250.386.783,79. Já a região Norte, celebrou 23 pactuações, mas teve o menor montante de recursos destinados (R\$ 175.067.457,14).

Complementando essa análise, acrescenta-se os percentuais comparativos da distribuição de recursos e pactuações, bem como a média de recursos por pactuações em cada região:

Tabela 4 - Comparação geral das regiões (2007-2020)

Região	% das pactuações	% dos recursos totais	Média de recursos por pactuação (R\$)
Região Nordeste	43,7%	51,1%	18.529.514,05
Região Sudeste	10,3%	14,5%	22.184.110,56
Região Sul	14,1%	14,4%	16.159.503,48
Região Centro-Oeste	14,8%	11,7%	12.519.339,19
Região Norte	17%	8,2%	7.611.628,57

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo MEC.

No que tange ao valor pactuado, novamente há um destaque para a Região Nordeste, que pactuou o valor total de R\$ 1.093.241.329,16 (um bilhão, noventa e três milhões, duzentos e quarenta e dois mil, trezentos e vinte e nove reais e dezesseis centavos), o que correspondeu a 51,1%, ou seja, mais da metade do total de recursos financeiros pactuados.

Ademais, a distribuição dos recursos não teve uma lógica proporcional ao número de pactuações. Na Região Sudeste, observa-se que, apesar de ter o menor número de pactuações (10,3%), foi a segunda região com maior volume de recursos, representando 14,5% do total, demonstrando que houve uma concentração de recursos financeiros em poucas pactuações.

A Região Norte, apesar de ter sido a segunda com o maior número de pactuações, recebeu o menor volume de recursos em comparação com as demais regiões. As

Regiões Sul e Centro-Oeste registraram 14,1% e 14,8%, respectivamente das pactuações e receberam valores expressivos em termos financeiros (14,3% e 11,72% do total).

Os dados da tabela indicam que, embora o Nordeste tenha recebido a maior parte das pactuações e dos recursos, o Sudeste teve a maior média de recursos por pactuação. Já o Norte, apesar de ser a segunda região com mais pactuações, recebeu o menor volume de recursos totais e teve a menor média por pactuação.

Essa disparidade na distribuição dos recursos pode ser explicada por diversos fatores, como o custo médio por intervenção. Conforme demonstrado na tabela, o custo varia significativamente entre as regiões devido a diferenças nos insumos, na logística, na mão de obra etc. Isso pode ser observado nos dados da região Sudeste, que apresentou a maior média de recursos por pactuação (R\$ 22.184.110,56) e na região Norte, que teve a menor média de recursos por pactuação (R\$ 7.611.628,57).

Outro aspecto explicativo a ser considerado na distribuição de recursos e pactuações é a concepção de educação dos governos subnacionais. Considerando a autonomia dos entes federativos e o caráter voluntário de participação no programa, a adesão dos estados, em maior ou menor grau, se condiciona tanto à concordância com a concepção de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, quanto ao interesse em expandir essa oferta.

O Ensino Médio Integrado à Educação Profissional possui especificidades e exige um maior investimento governamental para equipar escolas e capacitar profissionais para atender essa modalidade de ensino. Essa articulação visa romper com a fragmentação do ensino e garantir a formação de um ser humano inteiro, que, por meio do seu desenvolvimento pleno, supere a divisão entre a ação de executar e a ação de pensar. Conforme destaca Ciavatta (2005), o que se busca é garantir o direito a uma formação mais completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão.

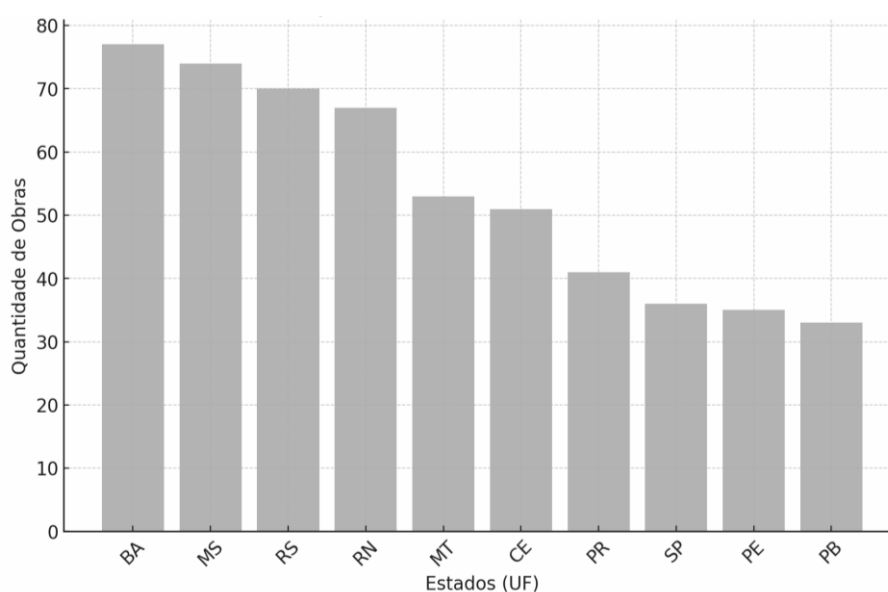
Desse modo, a integração entre o ensino médio e a educação profissional visa assegurar uma formação integral, ampliando a compreensão da realidade. Nesse sentido, o EMI é uma modalidade capaz de sistematizar o direito à educação e ao

trabalho, que pode contribuir na superação da dualidade educacional (Lima; Pazolini e Peterle (2019).

A implementação dessa modalidade, portanto, perpassa pelo reconhecimento de sua importância e engajamento para superar a fragmentação educacional. Reitera-se que o PBP foi o primeiro programa voltado a estimular diretamente a ampliação do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nas redes estaduais e abriu possibilidades de melhorias tanto na estrutura já existente, com ampliações e reformas, como na construção de novas escolas estaduais.

O gráfico a seguir demonstra os dez estados com o maior número de obras totais pactuadas no país:

Gráfico 1 - Estados com o maior número de obras pactuadas pelo PBP



Fonte: Elaborada pela autora a partir da sistematização de dados disponibilizados pelo FNDE.

Os dez estados com o maior número de obras totais pactuadas, considerando os três tipos de objeto (reforma, ampliação e construção), foram: BA, com 76 obras, MS, com 74 obras, RS, com 70 obras, RN, com 64 obras, MT, com 53 obras, CE, com 51 obras, PR, com 41 obras, SP, com 36 obras, PE, com 35 obras e PB, com 33 obras pactuadas, indicando, mais uma vez, a concentração nos estados da Região Nordeste.

Ademais, entende-se que a opção em ofertar ou não o EMI, também pode ser refletida na escolha do objeto pactuado em cada estado. Isso porque os governos estaduais

tinham a prerrogativa de submeter projetos conforme suas prioridades educacionais, selecionando as ações que julgavam mais adequadas às demandas e realidades locais.

Na tabela a seguir, são apresentados o número de obras por estado, o tipo de objeto e o total de obras pactuadas.

Tabela 5 - Número de obras por estado e tipo de objeto pactuado

Estado	Reforma	Ampliação	Construção	Total de Obras
Acre	0	25	7	32
Alagoas	0	9	2	11
Amapá	0	8	0	8
Amazonas	0	0	0	0
Bahia	14 ³⁰	49	13	76
Ceará	0	6	45	51
Distrito Federal	0	0	4	4
Espírito Santo	0	0	4	4
Goiás	0	0	8	9
Maranhão	0	1	12	13
Mato Grosso	0	28	25	53
Mato Grosso do Sul	0	70	4 ³¹	74
Minas Gerais	0	0	15	15
Pará	0	4	18	22
Paraíba	3	24	6	33
Paraná	0	3	38	41
Pernambuco	2	3	30	35*
Piauí	2	19	11	32
Rio de Janeiro	0	0	0	0*
Rio Grande do Norte	12	38	14	64*
Rio Grande do Sul	21	48	1	70
Rondônia	0	0	0	0
Roraima	0	0	2	2
Santa Catarina	0	15	9	24
São Paulo	1	33	2	36
Tocantins	1	8	6	15
Sergipe	0	3	5	8
TOTAL	56	394	281	732

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo FNDE.

³⁰ A obra de Camaçari aparece duplicada na planilha disponibilizada pelo MEC. Além disso, a soma da planilha foi 76, porém, em outros documentos o total apresentado foi de 77.

³¹ Apesar da tabela indicar 4 construções, ao analisar os processos de implementação, observa-se que, erroneamente, a escola técnica de Campo Grande foi indicada como construção, mas a obra realizada refere-se à ampliação.

Observa-se uma variação quanto a escolha do tipo de pactuação firmada pelos estados. Na tabela 5, foi possível identificar a quantidade total de obras de reforma, ampliação e construção por estado, organizados em ordem alfabética.

Na região **Norte**, o estado do Acre pactuou 32 obras, sendo 25 ampliações e 7 construções, sem registros de reformas. No Amapá, foram 8 ampliações e não houve reformas ou novas construções. No Pará, foram 22 obras pactuadas, sendo 4 ampliações e 18 construções, sem reformas. Em Roraima, foram apenas 2 construções e não houve reformas ou ampliações. Em Tocantins, foram 15 obras, divididas entre 8 ampliações, 6 construções e apenas 1 reforma. Por fim, os estados de Amazonas e Rondônia, não pactuaram nenhuma obra.

Na região **Nordeste**, o estado de Alagoas registrou 11 obras pactuadas, com 9 ampliações e 2 construções, sem reformas. A Bahia destacou-se com 76 obras, sendo 49 ampliações, 13 construções e 14 reformas. O Ceará teve 51 obras pactuadas e a maioria das intervenções foi para construção (45), além de 6 ampliações e sem reformas. No Maranhão, foram 13 obras, com 12 construções e apenas 1 ampliação. Na Paraíba, 33 obras foram pactuadas, sendo 24 ampliações, 6 construções e 3 reformas. Em Pernambuco, registrou-se 35 obras, sendo 30 construções, 3 ampliações e 2 reformas. No Piauí, foram 32 obras, sendo 19 ampliações, 11 construções e 2 reformas. No Rio Grande do Norte, foram pactuadas 64 obras, com 38 ampliações, 14 construções e 12 reformas. E no Sergipe, foram 8 obras, com 3 ampliações e 5 construções, sem reformas.

Na região **Centro-Oeste**, o Distrito Federal pactuou 4 obras, todas voltadas para a construção de novas unidades, sem ampliações ou reformas. Em Goiás, foram registradas 8 obras, todas de construções e nenhuma reforma ou ampliação. Em Mato Grosso, 53 obras foram pactuadas, divididas entre 28 ampliações e 25 construções, sem reformas. O estado de Mato Grosso do Sul, apresentou um número expressivo de obras, totalizando 74, com 70 ampliações e 4 construções, sem reformas.

Na região **Sudeste**, o estado do Espírito Santo pactuou 4 obras, todas voltadas para construção, sem ampliações ou reformas. Em Minas Gerais, foram 15 construções pactuadas, sem ampliações ou reformas. Em São Paulo, 36 obras foram pactuadas, sendo 33 de ampliações, 2 construções e apenas 1 reforma. Para o Rio de Janeiro,

apesar de ter sido contemplado com o valor de R\$ 23.506.784,61 (vinte e três milhões, quinhentos e seis mil, setecentos e oitenta e quatro reais e sessenta e um centavos), os dados disponibilizados pelo FNDE não apontaram nenhum tipo de objeto pactuado, o que pode indicar que os acordos de pactuações não avançaram.

Na região **Sul**, o estado do Paraná pactuou 41 obras, sendo a maioria obras construções (38) e 3 ampliações, sem reformas. O Rio Grande do Sul teve um número expressivo de 70 pactuações, das quais 48 foram ampliações, 21 foram reformas e apenas 1 construção. Por fim, em Santa Catarina, foram 24 obras, com 15 ampliações, 9 construções e sem reformas.

Assim, a distribuição do tipo de objetos pactuado por região fica representada na tabela a seguir:

Tabela 6 - Objetos pactuados por região (2007-2020)

Região	Reforma	Ampliação	Construção	Total
Sul	21	66	48	135
Sudeste	1	33	21	55
Norte	1	45	33	79
Nordeste	33	152	138	323
Centro-Oeste	0	98	41	139
Brasil	56	394	281	732

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo FNDE.

A tabela 6 indica que, no período de 2007 a 2020, foram pactuadas, em âmbito nacional, 732 obras no contexto do PBP, distribuídas entre 56 obras de reformas, 394 obras de ampliações e 281 obras de construções de novas escolas.

A região Sul totalizou 135 obras, sendo 66 de ampliações, 48 de construções e 21 reformas, indicando uma diversificação nos tipos de objetos pactuados, contemplando tanto a melhoria da infraestrutura escolar existente, como a expansão de instituições de ensino.

A região Sudeste teve o menor número de obras pactuadas, apenas 55, sendo 33 ampliações, 21 construções e 1 reforma. Apesar de ser a região mais desenvolvida economicamente, a baixa adesão pode indicar, entre outros aspectos, menor engajamento com a proposta do programa ou desacordo com a concepção do EMI.

A região Norte pactuou o total de 79 obras, sendo 45 ampliações, 33 construções e 1 reforma, o que aponta que a prioridade foi a ampliação da infraestrutura e a construção de novas escolas nessa região.

A região Nordeste apresentou o maior número de pactuações, com 323 obras, o que corresponde a cerca de 44% do total nacional. Sendo 152 ampliações, 138 construções e 33 reformas. Esses dados indicam um envolvimento e esforço regional em expandir a infraestrutura voltada para a oferta do EMI e mostra uma tentativa de enfrentamento das desigualdades educacionais históricas na região Nordeste.

A região Centro-Oeste ocupa o segundo lugar em maior número de obras pactuadas, com 139 obras, distribuídas em 98 ampliações, 41 construções e nenhuma reforma. Observa-se, portanto, que a prioridade regional era expandir a capacidade física das unidades existentes e construir novas instituições de ensino.

Retomando os dados das tabelas anteriores, constata-se que os estados que priorizaram a construção de novas escolas concentram uma parcela maior dos recursos, como o Ceará (R\$ 387.175.560,23), Pernambuco (R\$ 212.247.486,08) e Paraná (R\$ 205.321.729,40). Esses estados registraram os maiores valores pactuados e o maior número de obras de construção, totalizando 45, 30 e 38 novas escolas, respectivamente, apresentando uma correlação entre valor e tipo de objeto pactuado, tendo em vista que cada unidade de ensino a ser construída tinha um custo médio inicial de seis milhões de reais.

Em síntese, foram pactuadas 56 obras de reformas, 394 obras de ampliação de escolas da rede estadual e 281 obras de construção de novas escolas, totalizando 732 obras em todo o país. Observa-se que o número total de obras de reforma e de ampliação correspondem a, aproximadamente, 62%, superando o percentual de obras de construção (38%).

Nos documentos analisados, as propostas de obras de reforma e ampliação não detalham qual seria a nova capacidade de atendimento das escolas estaduais após a execução, apresentando apenas os serviços necessários. Já as obras de construção, conforme o projeto padrão elaborado pelo FNDE, necessariamente deveriam possuir capacidade para 1.200 alunos em cada nova unidade.

Considerando a autonomia dos estados na formulação das propostas e na definição do tipo de obra a ser priorizada, os dados comprovam que a opção da maioria dos governos subnacionais foi por aprimorar a infraestrutura das escolas já existentes, em vez de investirem na construção de novas unidades voltadas à oferta do EMI. Essa escolha pode indicar, entre outras possibilidades, a prioridade voltada à manutenção da oferta educacional vigente, permitindo a adesão ao programa sem, necessariamente, promover a ampliação do EMI na rede estadual, já que não existia nenhuma exigência de contrapartida dos estados em relação às matrículas.

Outros aspectos explicativos tanto das disparidades na distribuição dos recursos, quanto da escolha dos estados quanto ao tipo de objeto pactuado no PBP, devem ser mais profundamente investigados. Como, por exemplo, as capacidades técnicas-administrativas, as capacidades políticas-relacionais entre os governos subnacionais envolvidos (Grin, 2020) e as capacidades estaduais de arcar com as contrapartidas exigidas (Souza, 2018).

Viana e Castioni (2020) destacam que a falta de um corpo técnico qualificado e experiente, bem como a carência de estrutura física adequada, influenciam diretamente as decisões dos estados na adesão e execução de determinadas iniciativas federais. Nesse sentido, Souza (2018) reforça essa argumentação ao afirmar que o principal fator de adesão dos entes subnacionais a programas federais é a capacidade de contrapartida exigida, que, em alguns casos, é elevada. Isso significa que estados com maior disponibilidade de recursos próprios possuem mais condições de cumprir os requisitos necessários e, conseqüentemente, têm mais chances de ter seus projetos aprovados e implementados.

Desse modo, os governos subnacionais com maior capacidade técnica e financeira apresentam mais condições de aderir a projetos mais complexos e a obterem mais recursos federais, enquanto aqueles que enfrentam limitações estruturais e administrativas encontram dificuldades para acessar essas iniciativas, perpetuando um cenário de desigualdade e vulnerabilidade. Nesse contexto, a execução das políticas também é atravessada por esses obstáculos. Assim, para garantir a implementação das obras previstas pelo PBP, é necessário assegurar ações cooperativas e coordenadas entre os governos envolvidos para sua execução.

Com as pactuações devidamente formalizadas entre a União e os estados, teve início o processo de execução das obras. A seguir, apresenta-se um panorama da execução das pactuações do PBP, a partir da sistematização dos dados gerais sobre a situação das obras nas diferentes regiões brasileiras. Assim, será possível identificar o andamento das construções, os possíveis entraves na execução e as discrepâncias entre as regiões quanto ao progresso das obras, permitindo um olhar mais amplo acerca da execução do programa no Brasil, no período de 2007 a 2020.

Ressalta-se que a maior concentração de pactuações entre o FNDE e os estados ocorreu nos anos iniciais do PBP. Em 2008, foram firmadas 37,2% das pactuações em âmbito nacional, percentual que aumentou significativamente em 2009, atingindo 50,2% do total. A partir de 2010, observa-se uma queda acentuada nas adesões, com apenas 6,3% das pactuações celebradas naquele ano. Em 2011, essa tendência se acentuou, pois apenas 3,5% novos acordos foram firmados.

Portanto, a partir da análise da documentação referente à execução geral do PBP, constata-se que apesar de a maioria das obras estarem em processo de execução há mais de uma década, até o ano de 2020, pouco mais da metade³² das ações pactuadas (reformas, ampliações e construções) haviam sido concluídas, como pode ser observado na tabela 7, a seguir:

Tabela 7 - Percentual de conclusão por objeto pactuado por região

Região	Reforma	Conclusão	Ampliação	Conclusão	Construção	Conclusão
Sul	21	73,91%	66	40,63%	48	58,33%
Sudeste	1	0	33	12,12%	21	38,10%
Norte	1	0	45	24,44%	33	30,30%
Nordeste	33	64,71%	152	71,71%	138	79,43%
Centro-Oeste	0	0	98	87,88%	41	50%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo MEC.

Os dados da tabela 7 demonstram os percentuais de conclusão das obras por tipo de objeto pactuado em cada região brasileira e indicam um dos principais desafios na implementação do PBP: a baixa taxa de conclusão das obras em diversas regiões.

³² Os dados correspondem a sistematização realizada pela autora a partir de fontes documentais disponibilizadas pelo FNDE em 2020.

Assim, apesar de ter abarcado todas as regiões do país, sua implementação aponta que os índices de execução permaneceram aquém do esperado.

Os dados revelam diferenças regionais nos percentuais de execução das obras e objetos. A região Sul apresentou 73,9% de conclusão das obras de reformas, 40,63% de conclusão das obras de ampliação e 58,3% de conclusão das construções de novas escolas. A região Sudeste não executou a obra de reforma e apresentou índice de conclusão de apenas 12,1% das ampliações e 38,1% das construções de novas escolas. A região Norte, também não executou a obra de reforma, registrou 24,4% de conclusão das obras de ampliação e 30,3% de conclusão das obras de construção de novas escolas. A região Nordeste apresentou um resultado mais expressivo na conclusão das obras, já que as obras de reforma pactuadas foram 64,7% concluídas, 71,7% das obras de ampliação foram concluídas e 79,4% das obras de construção de novas escolas foram entregues. Na região Centro-Oeste, há um destaque, pois apresentou o maior percentual de execução dos objetos do país, com 87,8% das obras de ampliação finalizadas e 50% das obras de construção entregues.

Nota-se que os piores desempenhos na execução das obras do programa estão registrados nas regiões Norte e Sudeste, com baixa taxa de conclusão tanto em ampliações quanto em construções. Assim, apesar da considerável disponibilização dos recursos, essas regiões apresentaram baixos percentuais de execução das obras. As regiões que apresentaram os melhores percentuais de execução foram o Nordeste e o Centro-Oeste. Nesse contexto, os dados da Região Centro-Oeste merecem destaque, pois embora tenha recebido menos recursos que as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, conseguiu atingir a mais alta taxa de finalização de obras entre todas as regiões do país, com 87,8% de conclusão das ampliações.

Tabela 8 - Percentual de conclusão por objeto pactuado nos estados da região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste	Reforma	Conclusão	Ampliação	Conclusão	Construção	Conclusão
Goiás	0	0	0	0	8	0
Distrito Federal	0	0	0	0	4	50%
Mato Grosso	0	0	28	60,7%	25	56%
Mato Grosso do Sul	0	0	70	100%	3	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados pelo MEC.

No total, foram realizadas 98 obras de ampliações, distribuídas entre os estados de Mato Grosso, com 28 e Mato Grosso do Sul, com 70 obras. Já as obras de construção foram 4 no DF, 8 em Goiás, 25 em Mato Grosso e 3 em Mato Grosso do Sul, nenhum estado dessa região pactuou reformas.

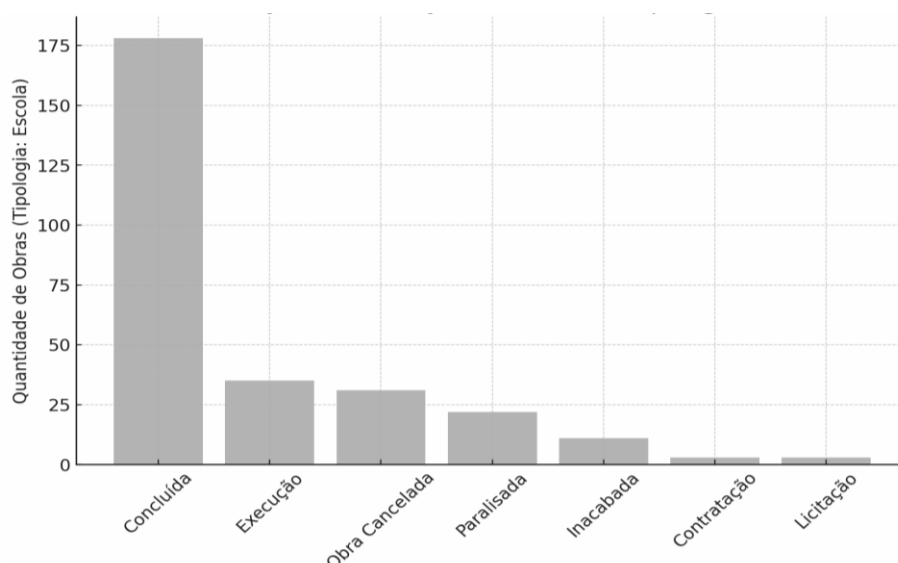
No que se refere à efetiva execução das ações pactuadas, a análise de dados revelou desigualdades entre as unidades federativas. O Estado de Goiás, apesar de ter pactuado exclusivamente obras de construções, não havia concluído nenhuma delas até o ano de 2020. No Distrito Federal, não houve pactuação de reforma e ampliação, e apenas 50% das obras de construções foram finalizadas.

Em Mato Grosso, foram concluídas 60,7% das obras de ampliação e 56% das obras de construções. Por outro lado, o estado de Mato Grosso do Sul apresentou um desempenho diferenciado, com a conclusão integral (100%) tanto das obras de ampliação, quanto das construções de escolas, demonstrando total aproveitamento na execução dos objetos pactuados.

Diante desse cenário, a escolha do estado de Mato Grosso do Sul como locus desta pesquisa fundamenta-se tanto em aspectos quantitativos, quanto qualitativos. Do ponto de vista quantitativo, foi o estado da Região Centro-Oeste contemplado com o maior número total de obras no âmbito do PBP. No aspecto qualitativo, destaca-se por ter executado e entregue a totalidade de obras pactuadas.

O desempenho do estado de Mato Grosso do Sul na execução do PBP o posiciona de maneira destacada em comparação às demais unidades federativas, muitas das quais apresentaram baixos índices de conclusão das ações pactuadas. Dada a responsabilidade estadual na execução do programa e a sua autonomia, esse diferencial, possivelmente, foi resultado das estratégias de gestão utilizadas na implementação de programas federais pelo ente estadual e da coordenação intergovernamental no contexto da política em análise.

Tal constatação ganha ainda mais relevância quando examinamos os dados específicos relativos às obras de construção de novas escolas no território nacional. O gráfico 2, a seguir, ilustra a situação dessas obras e a distribuição por tipologia escolar e execução, no ano de 2020.

Gráfico 2 - Distribuição das situações das obras - tipologia escolar

Fonte- Elaborada pela autora a partir da sistematização de dados disponibilizados pelo FNDE.

No que tange às construções de novas escolas, objeto desta pesquisa, das 281 obras pactuadas em todo o país, apenas 178 foram concluídas até 2020, o que corresponde a apenas cerca de 63% do total de obras, revelando que houve entraves que dificultaram a sua materialização em muitos estados. As demais obras encontravam-se em execução (12%), paralisada (8%), cancelada (11%), inacabada (4%), em contratação (1%) ou em licitação (1%).

É mister considerar que, na prática, a previsão de construção de 281 novas escolas representava potencial ampliação da capacidade³³ de oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional para aproximadamente 337.200 alunos nas redes estaduais em todo o país, já que o projeto padrão previa o atendimento de até 1.200 alunos por unidade. Entretanto, tendo em vista que apenas 178 haviam sido concluídas, até 2020, os problemas de implementação do programa minaram a oportunidade de acesso ao EMI para mais de 123 mil jovens, retardando, diretamente, a expansão do direito à educação e à formação técnica e reforçando as desigualdades no acesso a oportunidades educacionais.

Ademais, vale ressaltar que apesar da capacidade de atendimento das escolas que foram concluídas, a infraestrutura, por si só, não assegura a oferta efetiva de vagas.

³³ Nos documentos analisados, não foi identificada a projeção de ampliação de oferta de vagas no caso das reformas e ampliações, portanto, não há como sugerir a nova capacidade de cada escola.

Para efetivar a oferta do total de vagas e convertê-las em matrículas, é necessário um esforço articulado e contínuo dos níveis de governos.

Nesse contexto, a conclusão integral das obras no estado de Mato Grosso do Sul adquire relevância analítica, sobretudo por contrastar com o desempenho limitado observado em muitos estados. A análise da implementação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul possibilitou identificar as dinâmicas intergovernamentais que influenciaram o processo de execução, bem como dos fatores que contribuíram para a conclusão das escolas técnicas.

Assim, buscou-se problematizar de que maneira as RIG estabelecidas no âmbito da implementação do programa contribuíram para mitigar ou, eventualmente, reforçar as desigualdades educacionais no estado de Mato Grosso do Sul. A partir dessa análise, oferece subsídios analíticos que possam servir de referência tanto para a implementação dessa política em outras unidades federativas, quanto para a reflexão crítica acerca do papel da implementação na reprodução ou superação das desigualdades estruturais no campo educacional.

CAPÍTULO 5

5. A PESQUISA: DO CONTEXTO ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL À IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO

O território que hoje constitui o estado de Mato Grosso do Sul, até o ano de 1977, fazia parte do extenso estado de Mato Grosso. Devido à sua grande dimensão territorial, era dividido em duas regiões distintas: o norte, correspondente ao atual Mato Grosso, e o sul, que hoje compreende Mato Grosso do Sul. A extensão territorial impunha desafios significativos, especialmente no que diz respeito à comunicação e ao transporte entre essas regiões, dificultando a administração e o seu desenvolvimento integrado.

Em todo o estado, consolidaram-se práticas recorrentes, como a tradição militarista e a concentração de poder nas mãos de grandes proprietários de terra. Esse cenário contribuiu para o fortalecimento das oligarquias rurais, sustentadas por forças paramilitares lideradas pelos coronéis, configuração que foi reproduzida tanto na região norte quanto na região sul (Machado, 2020).

No entanto, a distância e a dificuldade de articulação entre o norte e o sul de Mato Grosso, resultaram em uma evolução desigual entre as duas regiões do estado, proporcionando uma divisão territorial (Machado, 2020).

Desde a colonização, o norte manteve-se no centro do poder político, consolidando seu domínio devido à localização da capital estadual, Cuiabá. Essa configuração permitiu a concentração da maior parte da economia na região, aumentando a sua influência e aprofundando as desigualdades em relação à região sul.

O sul do estado seguiu um percurso diferente, pois não acompanhou o mesmo ritmo de desenvolvimento social, econômico e político do norte. Enquanto o norte se beneficiava da concentração política estadual, o sul enfrentava desafios na infraestrutura e na articulação com outras regiões, o que retardou o seu desenvolvimento.

O crescimento econômico da região sul foi impulsionado pela instalação da empresa Companhia Matte Laranjeira, que passou a explorar a erva mate após a Guerra do Paraguai (1865-1870) e pela inauguração da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil

(NOB), em 1914, que ligava São Paulo a Corumbá. Essa ferrovia transformou o acesso ao sul de Mato Grosso, facilitou a migração, agilizou os deslocamentos e o transporte de mercadorias, e também fomentou a formação das lideranças sulistas. Outro fator importante para o desenvolvimento da região foi a criação de rodovias na década de 1950, que teve a pavimentação no sul do estado concluída com 10 anos de diferença para a mesma estrutura ao norte (Machado, 2020).

Os primeiros movimentos divisionistas³⁴, até então, defendiam uma redivisão de Mato Grosso e ficaram marcados por conflitos armados. Conforme aponta Machado (2020), outros fatores que estimularam a criação desses movimentos foram os determinantes socioeconômicos e políticos distintos; o distanciamento do sul em relação à capital do estado; a falta de comunicação eficiente entre as duas regiões do estado; o sentimento do sul de não pertencer a Cuiabá; o controle da burocracia que era exercido somente pelo norte, além da omissão do governo estadual em relação aos problemas sul-mato-grossenses.

Ao longo dos anos, o movimento divisionista transformou-se em um movimento separatista, no qual as elites sulistas passaram a reivindicar a separação legal da região sul do estado mato-grossense (Machado, 2020). Esse movimento se manifestou em diversos episódios no século XX³⁵, que amadureceram a ideologia separatista, mas não obtiveram sucesso.

Durante a ditadura militar (1964-1985), o governo brasileiro utilizou estratégias para fortalecer seu controle político e consolidar sua influência sobre o território nacional. Como parte desse projeto, foi elaborado um plano que tinha como objetivo o desenvolvimento do país e a segurança nacional. Para colocá-lo em prática, uma das ações do governo foi a determinação da ocupação de lugares considerados “vazios”, pois entendia que era um risco à segurança nacional.

Nesse contexto, o estado de Mato Grosso, devido a sua extensa área territorial e por fazer fronteira com o Paraguai e a Bolívia, foi considerado pelo governo militar uma área vulnerável a possíveis invasões indesejadas. Sob essa justificativa, o então

³⁴ Um dos primeiros movimentos divisionistas ocorreu em 1900 e foi liderado pelo coronel, fazendeiro e político João Ferreira Mascarenhas, na cidade de Nioaque, considerado o berço da divisão do estado.

³⁵ Liga Sul-Mato-Grossense (1932); Revolução Constitucionalista (1932); Movimento Pró-Divisão de Mato Grosso (1959).

presidente Ernesto Geisel determinou a divisão dos estados, criando Mato Grosso do Sul por meio da Lei Complementar nº 31, de outubro de 1977. O governo, em caráter sigiloso, criou uma comissão para apreciar a divisão do estado e tomou a decisão da separação de forma unilateral, sem qualquer consulta ou participação popular, favorecendo diretamente os grandes proprietários de terra do sul (Machado, 2020).

Conforme afirma Ferreira Junior (*apud* Bittar, 2009), a criação do estado de Mato Grosso do Sul, no final da década de 1970, atendeu a diversas questões políticas relacionadas aos interesses imediatos das forças sociais que sustentavam o regime militar. Entre elas, destacam-se a ação divisionista historicamente reivindicada pelos grupos latifundiários do sul de Mato Grosso, a estratégia econômica desenvolvimentista do capitalismo brasileiro, que visava à criação de uma nova unidade político-administrativa na Região Centro-Oeste, e a ampliação da base parlamentar da ditadura militar, garantindo suporte ao governo Geisel (Bittar, 2009).

Assim, para além do discurso de segurança nacional, o desmembramento autoritário de Mato Grosso foi motivado por interesses políticos do governo ditatorial. Com a criação de dois estados, ampliava-se a base de apoio político, aumentava-se a oferta de cargos públicos e fortalecia-se a arrecadação (Machado, 2020). Além disso, a expectativa de vantagem política com essa divisão ficou evidente com a obtenção de três novos senadores, sendo dois representantes de Mato Grosso e um de Mato Grosso do Sul, além dos senadores biônicos, mecanismo que reforçava o controle político do governo (Neves, 2001).

Diante do exposto, observa-se que o processo de divisão do estado de Mato Grosso do Sul foi marcado por disputas políticas e econômicas, demonstrando a complexidade das relações entre o poder central e as elites regionais. Ademais, evidencia que as decisões políticas tomadas de forma centralizada podem ser usadas, sobretudo, para garantir a manutenção do poder e moldar o território com base em interesses individuais ou de um determinado grupo, que, muitas vezes, se distanciam das necessidades reais da população.

Apesar da divisão territorial, Mato Grosso do Sul manteve uma vasta extensão geográfica, o que demanda políticas públicas abrangentes para equilibrar o seu

crescimento econômico e desenvolvimento social, reforçando a necessidade de ações cooperativas e coordenadas - intra e intergovernamentais.

Figura 15 - Mapa do Brasil - Destaque para o estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: Site eletrônico do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>.

Localizado na região Centro-Oeste do Brasil, o estado ocupa uma área de 357.142,082 km², sendo dividido em 79 municípios. Além de fazer fronteira com os estados de Mato Grosso, São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, Mato Grosso do Sul também faz fronteira com os países do Paraguai e Bolívia, o que amplia a complexidade de sua gestão.

O contexto de desenvolvimento econômico de Mato Grosso do Sul e a sua localização privilegiada, impulsionaram a chegada de migrantes nordestinos e gaúchos, além de imigrantes paraguaios, bolivianos e japoneses, configurando um estado de grande diversidade cultural.

Além disso, conforme indica o Censo do IBGE de 2022, dos quase 1,7 milhão de indígenas no Brasil, 6,8% residem em Mato Grosso do Sul, totalizando aproximadamente 116,3 mil pessoas. Esse contingente coloca o estado como o terceiro no *ranking* nacional em número de população indígena, destacando sua relevância na composição demográfica e cultural da região.

A diversidade étnica e a intensa movimentação populacional contribuíram para a formação de uma identidade marcada pela interculturalidade no estado, que se manifesta em diferentes aspectos da sociedade sul-mato-grossense, como na gastronomia, nas manifestações artísticas e nas tradições locais.

No que se refere aos aspectos socioeconômicos, ao longo dos anos, Mato Grosso do Sul construiu e manteve uma economia que se destaca, sobretudo, pela força do setor agropecuário, seguido dos setores industrial e de serviços.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), em 2024, Mato Grosso do Sul ocupava a quarta posição no *ranking* nacional de exportação de carne bovina, consolidando-se como um dos principais polos pecuaristas do Brasil. No mesmo ano, o estado também ampliou sua participação no mercado internacional, exportando carne bovina para 15 países, entre eles China, Estados Unidos, Chile, Turquia, Emirados Árabes Unidos, México, Egito, Uruguai, Itália, Israel, Arábia Saudita, Argélia, Hong Kong, Filipinas e Alemanha, fortalecendo sua posição como um dos grandes fornecedores de carne bovina no cenário internacional.

Além disso, a agricultura também desempenha um importante papel na economia de Mato Grosso do Sul, com destaque para exportação de soja, arroz, milho, cana-de-açúcar, feijão, amendoim e trigo, configurando-se como um importante polo agrícola do país.

Conforme os dados do IBGE, em 2007, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de Mato Grosso do Sul era de R\$ 12.411,00, situando-se abaixo da média nacional, que correspondia a R\$ 14.465,00. Essa disparidade persistiu ao longo dos anos, apontando um crescimento econômico inferior à média do país. Em 2019³⁶, o PIB *per capita* do estado foi R\$ 38.482,83, enquanto a média nacional foi de R\$ 41.071,00, o que demonstrou um desequilíbrio no desenvolvimento econômico do estado em relação ao país.

³⁶ Esta pesquisa abrange o período de 2007 a 2020, no entanto, utilizou-se como base de referência os dados de 2007 e 2019. Os dados de 2020 não foram incluídos, devido aos impactos da pandemia, que afetaram significativamente os índices sociais, econômicos e educacionais em nível global.

Em termos demográficos, a população de Mato Grosso do Sul apresentou um aumento populacional relevante entre 2007 e 2019. A estimativa da população que era de aproximadamente 2.338.000 (dois milhões, trezentos e trinta e oito mil) pessoas em 2007, alcançou 2.778.986 (dois milhões, setecentos e setenta e oito, novecentos e oitenta e seis) habitantes em 2019, ocupando a 21ª posição no *ranking* populacional do país.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e ao rendimento nominal médio mensal, não foram encontrados registros para o ano de 2007 nos dados do IBGE. Em 2010³⁷, Mato Grosso do Sul apresentou um rendimento nominal médio de R\$ 1.309,08 e um IDH de 0,729, classificado como alto, conforme os parâmetros do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Em 2019, o rendimento nominal domiciliar per capita de Mato Grosso do Sul aumentou para R\$ 1.491,00, enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alcançou 0,777. Esses valores posicionaram o estado acima da média nacional, que no mesmo período foi de R\$ 1.438,67 e 0,765, respectivamente, indicando um desempenho superior à média do país.

No que se refere ao campo educacional, é necessário compreender o contexto em que o PBP foi implementado, na época. Assim, foram abordados alguns dados da educação do país e do estado de Mato Grosso do Sul, com ênfase no EM e na EP — modalidades importantes para a formação de jovens e sua inserção qualificada no mundo do trabalho. Utilizou-se como fonte o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) do ano de 2010, tendo em vista o período de pesquisa (2007-2020).

Com o objetivo de conhecer a demanda educacional para o EM e à EP, elaborou-se uma tabela detalhando os dados populacionais por grupos de idade (11 a 14, 15 a 17 e 18 e 19 anos) e a etapa ou modalidade de ensino em que estavam matriculados (Educação de Jovens e Adultos (EJA) alfabetização; EJA - EF, EF regular, EM regular, EJA - EM e Graduação) do país e do referido estado. A partir desse levantamento, foi

³⁷ Alguns dados do ano de 2007 não foram encontrados nas bases de dados disponíveis, nesse caso, utilizou-se como parâmetro próximo ao ano de referência os dados do censo realizado pelo IBGE em 2010.

possível apontar o número de jovens que não estavam matriculados e, portanto, estavam fora da escola.

Tabela 9 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no Brasil (2010)

Idade	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
EJA Alfabetização	64.233	75.984	30.269
EJA EF	491.092	443.674	115.072
Regular EF	11.714.975	2.837.094	428.547
Regular EM	724.951	4.895.712	1.206.159
EJA EM	-	251.963	359.372
Graduação	-	121.916	819.459
Matrículas Totais	12.995.251	8.626.343	2.958.878
População Total	13.661.545	10.357.874	6.632.998
Não matriculados	666.294	1.731.531	3.674.120

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Em 2010, a população brasileira de crianças e adolescentes com idade entre 11 e 14 anos totalizava 13.661.545. Desses, 64.233 ainda estavam inseridos na Educação de Jovens e Adultos (EJA) – alfabetização, 491.092 frequentavam a EJA - EF, 11.714.975 estavam matriculados no EF regular, e 724.951 cursavam o EM regular. Esses dados indicam que aproximadamente 666.294 jovens (4,9%) não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino, e, possivelmente, estavam fora da escola.

A população total de adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 17 anos era de 10.357.874, sendo que 75.984 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 443.674 na EJA - EF; 2.837.094 no EF regular; 4.895.712 no EM regular; 251.963 na EJA - EM e 121.916 jovens já frequentavam a graduação. Observa-se que cerca de 1.731.531 (16,7%) jovens de 15 a 17 anos não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

Já a população total de jovens na faixa etária de 18 e 19 anos no Brasil era de 6.632.998. Dentre esses, 30.269 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 115.072 na EJA - EF; 428.547 no EF regular; 1.206.159 ainda frequentavam o EM regular; 359.372 na EJA - EM e 819.459 (12,3%) dos jovens frequentavam graduação. Considerando os dados populacionais, infere-se que cerca de 3.674.120 (55,4%) jovens de 18 e 19 não frequentavam mais nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

Os dados demonstram que o Brasil, em 2010, estava próximo da universalização do ensino fundamental, já que a taxa de adolescentes fora da escola foi de 4,9% no país. No entanto, constata-se uma queda acentuada de matrículas da população que tinha entre 15 e 17 anos, atingindo 16,7% do total e aumentando ainda mais entre os jovens que tinham 18 e 19 anos (55,4%).

Isso demonstra que, com o avanço da idade, a exclusão escolar tende a se acentuar. Destarte, indica que o sistema educacional no país não assegura a permanência dos jovens no ensino médio e não oferece condições de transição adequada para o ensino superior, em que apenas 12,3% dos jovens, entre 18 e 19 anos, havia ingressado na graduação.

Além disso, a distorção idade-série também ficou evidente, já que 2,8 milhões de jovens entre 15 e 17 anos, faixa etária considerada ideal para cursar o ensino médio, ainda frequentavam o ensino fundamental regular no Brasil.

O contexto sul-matogrossense era semelhante ao encontrado no âmbito nacional em 2010, principalmente no que tange à distorção idade-série e à significativa parcela de jovens que estavam fora da escola:

Tabela 10 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no estado de Mato Grosso do Sul (2010)

Idade	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
EJA Alfabetização	527	640	247
EJA EF	4.950	4.179	1.379
Regular EF	153.409	39.138	4.003
Regular EM	11.187	61.663	12.172
EJA EM	-	2.401	4.296
Graduação	-	2.907	13.789
Matriculas Totais	170.073	110.928	35.886
População Total	177.574	138.415	87.576
Não matriculados	7.501	27.487	51.690

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Em 2010, a população total de crianças e adolescentes na faixa etária de 11 a 14 anos no estado de Mato Grosso do Sul era de 177.574. Desses, 527 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 4.950 na EJA - EF e 153.409 no EF regular e 11.187 no EM regular. Desse modo, constata-se que cerca de 7.501 (4,2%) não estavam

matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino e possivelmente estavam fora da escola.

A população total de adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 17 anos era de 138.415, sendo que 640 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 4.179 na EJA - EF; 39.138 no EF regular; 61.663 no EM regular; 4.296 na EJA - EM e 13.789 frequentavam graduação. Considerando o total populacional da faixa etária, verifica-se que aproximadamente 27.487 jovens (19,8%) não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino, revelando um percentual significativo de exclusão escolar em uma fase crítica para a consolidação da educação básica e transição para estudos posteriores ou inserção profissional.

A população total de jovens na faixa etária de 18 e 19 anos era de 87.576, sendo que 247 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 1.379 na EJA - EF; 4.003 no EF regular; 12.172 no EM regular; 4.003 na EJA - EM e 2.907 frequentavam graduação (15%). Tendo em vista a população total, infere-se que cerca de 51.690 (59%) jovens de 18 e 19 não frequentavam mais nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

Conforme a LDB, a população de 15 a 17 anos corresponde a faixa etária ideal para o ingresso e permanência na última etapa da educação básica, o ensino médio. Os dados referentes a essa população, no estado de Mato Grosso do Sul, apontam que somente 44,5% (61.663) estavam matriculados no EM regular em 2010. Outros 46.358 jovens estavam matriculados em outras etapas da educação (EJA, EF), com supremacia no ensino fundamental regular (39.138), revelando uma trajetória escolar marcada por reprovação, evasão anterior com posterior retorno ou ainda ingresso tardio na escola.

Observa-se ainda que uma pequena parcela de jovens de 15 a 17 anos, correspondente a 2,1%, já havia ingressado no ensino superior, o que representa casos excepcionais de trajetória escolar mais adiantada. Por outro lado, da população de 18 e 19 anos, faixa etária considerada como público potencial para o acesso à graduação, apenas 15% prosseguiram para este nível de ensino no estado de MS, indicando desigualdades no acesso e possíveis obstáculos socioeconômicos que podem dificultar a continuidade dos estudos.

De modo geral, os dados educacionais do estado de Mato Grosso do Sul, assim como os dados nacionais de 2010, revelaram uma alarmante situação de distorção idade-série, principalmente entre os jovens de 15 a 17 anos, faixa etária ideal para cursarem o EM. Em âmbito nacional, apenas 47,2% dessa faixa etária estavam matriculados no EM regular e cerca de 27,3% ainda estavam no ensino fundamental regular. Em Mato Grosso do Sul, o percentual de jovens que cursaram o EM regular era ainda mais baixo, alcançando apenas 44,5% dos jovens e, cerca de 28,2%, ainda cursava o ensino fundamental regular.

Essa defasagem indica um percurso escolar marcado por retenção, abandono e atrasos na escolarização, que excluía dessa população de 15 a 17 anos a possibilidade de exigir o direito à educação obrigatória, uma vez que se encontravam fora da faixa etária assegurada na CF/88 (04 a 17 anos).

Além disso, os dados nacionais e estadual demonstraram que a exclusão escolar correspondeu a 19,8% no Brasil e 21,4% no MS entre os jovens de 11 a 19 anos. Nesse contexto, destaca-se a baixa adesão e a ausência de atratividade da Educação de Jovens e Adultos, modalidade que deveria funcionar como estratégia de correção de trajetórias escolares interrompidas, mas que ainda apresenta baixa procura.

Foi constatado que a exclusão escolar é progressiva à medida que aumenta a idade dos jovens. Enquanto a taxa de exclusão entre adolescentes de 11 a 14 anos era de 4,9% no Brasil e 4,2% no MS, esse percentual saltou para 16,7% e 19,8% entre os jovens de 15 a 17 anos, respectivamente, e atingiu 55,4% no país e 59% no MS na faixa etária de 18 e 19 anos.

Os números demonstraram uma taxa de maior cobertura no ensino fundamental, que já deveria ser universal, mas ainda apresentava um número considerável de adolescentes em idade escolar fora da escola. No que se refere às etapas posteriores, os dados apontaram desafios relacionados à permanência escolar e à transição entre etapas, sobretudo no ensino médio e no acesso à educação superior. Tal situação pode estar relacionada, entre outros fatores, à necessidade precoce de inserção no mundo do trabalho e à desmotivação escolar.

Diante desse contexto, passou-se a analisar como estava organizada a distribuição de matrículas no ensino médio e na educação profissional por rede de ensino, no Brasil e no estado de Mato Grosso do Sul, em 2010.

Tabela 11 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional no Brasil e em Mato Grosso do Sul (2010)

Dependência	BRASIL Matrículas Ensino Médio ³⁸	BRASIL Matrículas Ed. Profissional Nível Téc. ³⁹	MS Matrículas Ensino Médio Reg.	MS Matrículas Ed. Profissional Nível Téc.
Estadual	7.237.094 (84,4%)	289.653 (31,6%)	85.760 (87%)	2.116 (28%)
Federal ⁴⁰	127.668 (1,5%)	82.218 (9%)	645 (0,6%)	-
Municipal	107.547 (1,3%)	23.379 (2,5%)	102 (0,1%)	-
Privada	1.101.916 (12,8%)	522.420 (57%)	12.082 (12,2%)	5.425 (72%)
TOTAL	8.574.225	917.670	98.591⁴¹	7.541

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados no site eletrônico do Inep.

A tabela 11 apresenta o total de matrículas no EM regular e na educação profissional de nível técnico no Brasil e no estado de Mato Grosso do Sul, no ano de 2010, discriminando os dados conforme a dependência administrativa (estadual, federal, municipal e privada).

No Brasil, o total de matrículas no EM regular foi de 8.574.225, sendo 7.237.094 registradas na rede estadual (84,4%), 127.668 na rede federal (1,5%), 107.547 na rede municipal (1,3%) e um número significativo de 1.101.916 matrículas na rede privada (12,8%). No estado de MS, o total de matrículas no EM foi de 98.591, sendo 85.760 na rede estadual (87%); 645 matrículas na rede federal (0,6%); 102 matrículas na rede municipal (0,1%) e 12.082 matrículas na rede privada, que correspondeu a cerca de 12,2% do total.

Os dados analisados evidenciam a reduzida proporção da oferta de educação profissional em comparação ao ensino médio regular, sinalizando a persistente cultura de fragmentação na oferta dessas modalidades de ensino. Tal desarticulação reforça

³⁸ Inclui os alunos do Ensino Médio Integrado e Ensino Médio Normal.

³⁹ Educação profissional: não inclui matrículas de educação profissional integrada ao ensino médio, mas inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional.

⁴⁰ Ressalta-se que a rede federal oferta, exclusivamente, o ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio.

⁴¹ O total de matrículas no ensino médio está diferente do especificado na tabela anterior, pois não abarcou a população com mais de 20 anos que estava matriculada no ensino médio.

o modelo dual de formação, historicamente recorrente no sistema educacional brasileiro, e contraria os princípios legais que preconizam a integração entre formação geral e formação técnica.

No âmbito nacional e estadual, observa-se que a expansão da oferta de ensino médio regular não foi acompanhada por políticas efetivas de articulação com a educação profissional. Isso indica a ausência de prioridade em expandir a oferta integrada, limitando o acesso a uma formação politécnica e a superação da dicotomia entre trabalho e formação escolar, proposta por Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005).

Os dados confirmam a existência de uma lacuna estrutural na consolidação da proposta do ensino médio integrado. Assim, tendo em vista que esse modelo constitui o eixo central das ações do Programa Brasil Profissionalizado, revela-se um significativo desafio à concretização dos objetivos do programa.

Tanto em âmbito nacional quanto estadual, observa-se uma predominância da rede estadual na oferta do EM regular, em que estão concentradas 84,4% e 87% das matrículas, respectivamente, indicando a centralidade dos governos estaduais na garantia de acesso à última etapa da educação básica. Por outro lado, há uma baixa participação da rede federal, de 1,5% no Brasil e apenas 0,6% no MS, e é ainda menor a participação municipal (1,3% e 0,1%, respectivamente). Nesse contexto, há uma significativa participação privada na oferta do ensino médio, que correspondeu a 12,8% no país e 12,2% em Mato Grosso do Sul.

No que tange à educação profissional técnica de nível médio, no Brasil, foram registradas 924.670 matrículas, sendo 289.653 na rede estadual (31,6%), 82.218 na rede federal (9%), 23.379 na rede municipal (2,5%) e um percentual expressivo de 57% de matrículas na rede privada, que correspondeu a um total de 522.420. No estado de Mato Grosso do Sul, foram contabilizadas 7.541 matrículas, distribuídas entre a rede estadual, que ofertou 2.116 matrículas, e a rede privada, que liderou o número de matrículas nessa modalidade com 5.425. Observa-se que a oferta pública no MS, em 2010, esteve restrita exclusivamente à rede estadual, que foi responsável por apenas 28% das matrículas. As redes federal e municipal não registraram oferta, enquanto a iniciativa privada concentrou expressivos 72% das matrículas nessa modalidade.

O contexto de superioridade da rede privada na oferta da educação profissional de nível médio tanto em âmbito nacional (57%), quanto em âmbito estadual no MS (72%), indica fragilidades na oferta pública dessa modalidade de ensino no período analisado e revela desigualdade de acesso, além de favorecer a expansão do setor privado, muitas vezes inacessível para a maior parte da população jovem.

Diante desse contexto de fragilidade da oferta pública, passou-se a analisar a infraestrutura das escolas públicas do Brasil e de Mato Grosso do Sul, no ano de 2010. As informações infraestruturais permitem identificar as condições físicas das instituições de ensino naquele período, considerando que os aspectos estruturais influenciam na atratividade e na qualidade da educação ofertada.

Tabela 12 - Infraestrutura das escolas públicas no Brasil e em MS (2010)

Categoria	Subcategoria	Nº escolas e % (Brasil)	Nº escolas e % (MS)
	Escola com acessibilidade	0	0
Acessibilidade	Dependências com acessibilidade	19.022 (12%)	467 (39%)
	Sanitário com acessibilidade	22.823 (14%)	614 (51%)
Alimentação	Alimentação fornecida	158.707 (100%)	1.212 (100%)
	Água filtrada	138.855 (87%)	948 (78%)
	Sanitário dentro da escola	129.175 (81%)	1.202 (99%)
	Biblioteca	42.832 (27%)	462 (38%)
	Cozinha	144.914 (91%)	1.207 (100%)
Dependências	Lab. Informática	52.199 (33%)	838 (69%)
	Lab. Ciências	11.487 (7%)	65 (5%)
	Quadra de esportes	39.516 (25%)	723 (60%)
	Sala de Professores	71.512 (45%)	980 (81%)
	Sala de Atendimento Especial	10.245 (6%)	297 (25%)
	Água Tratada	93.064 (59%)	1.041 (86%)
Serviços	Energia elétrica	140.906 (89%)	1.208 (100%)
	Lixo com coleta periódica	93.958 (59%)	1.072 (88%)
Tecnologia	Internet	63.081 (40%)	954 (79%)
	Banda Larga	51.557 (32%)	792 (65%)
	Impressora	83.902 (53%)	1.118 (92%)
Equipamentos	Copiadora	45.226 (28%)	761 (63%)
	Retroprojektor/projetor	49.421 (31%)	676 (56%)
	TV	106.342 (67%)	1.183 (98%)

Fonte: QEdu. Disponível em: <https://qedu.org.br/uf/50-mato-grosso-do-sul/censo-escolar/infraestrutura>.

Conforme os dados disponibilizados, na categoria Acessibilidade, tanto no Brasil, quanto no estado de MS, nenhuma escola estadual possuía mecanismos de acessibilidade, apenas 12% e 14% das escolas, respectivamente, contavam com dependências acessíveis, e somente 14% no país e 51% das escolas públicas do MS

possuíam sanitário com acessibilidade, o que indicava a falta de prioridade dos governos em atender as especificidades da comunidade escolar que precisa de tais adequações.

Na categoria Alimentação Escolar, ambas as esferas apresentaram total atendimento (100%), no entanto, apenas 87% das escolas públicas no país e 78% no MS forneciam água filtrada.

No que se refere às dependências físicas, 81% no Brasil e 99% das escolas no MS possuíam sanitário dentro da escola. Um número reduzido de escolas (27% no Brasil e 38% no MS) possuía biblioteca, laboratório de informática (33% no Brasil e 69% no MS) e laboratório de ciências (7% no Brasil e 5% no MS), indicando a necessidade de uma atenção maior para garantir aos educandos acesso a recursos educacionais e tecnológicos nas instituições públicas. As quadras de esporte eram encontradas em apenas 25% das escolas no país e 60% das escolas do MS. Os professores dispunham de salas em 45% das escolas no Brasil e 81% no MS. Já as salas de Atendimento Educacional Especializado (AEE) estavam disponíveis em apenas 6% das escolas no país e 25% das escolas do MS.

Em relação aos serviços básicos essenciais ao funcionamento escolar, os dados de 2010 revelam que 59% das escolas no Brasil contavam com acesso à água tratada, e esse índice era mais elevado em MS, alcançando um índice de 86%. A energia elétrica estava presente em 89% das escolas brasileiras e em 100% das unidades escolares estaduais sul-mato-grossenses; enquanto a coleta periódica de lixo, naquele ano, era realizada em 59% das escolas brasileiras, em MS essa taxa era de 88%, demonstrando um nível mais elevado de infraestrutura básica no estado sul-mato-grossense em comparação à média nacional.

Quanto aos aspectos tecnológicos, apenas 40% das escolas no Brasil possuíam conexão com a internet e 32% contavam com banda larga. No MS, esse percentual era mais elevado, já que a internet estava disponível em 79% das escolas públicas e 65% possuíam banda larga.

Na categoria de equipamentos, constatou-se que 53% das escolas no Brasil possuíam impressoras, enquanto, em MS, 92% das escolas possuíam esse equipamento; 28% das escolas brasileiras e 63% das sul-mato-grossenses contavam com copiadoras;

disponibilizavam retroprojektor/projetor, 31% das escolas no Brasil e 56% em MS; e o maior índice entre os tipos de equipamentos disponíveis ficou com a TV, que estava presente em 67% das unidades escolares brasileiras e em 98% das escolas públicas do MS, em 2010.

Os dados indicam que o estado do Mato Grosso do Sul apresentava alguns indicadores de infraestrutura escolar superiores à média nacional, como energia elétrica, laboratórios de informática, quadra de esportes e sala de professores. Por outro lado, também é possível observar lacunas, como a baixa disponibilidade de laboratórios de ciências, em apenas 5% das escolas em MS, estando abaixo da média nacional (7%); bibliotecas, presentes em apenas 27% das escolas brasileiras e 38% das escolas de MS; além da ausência de acessibilidade tanto nas escolas do país, como nas escolas do MS e o acesso tecnológico, que ainda não abrangia todas as escolas públicas.

Assim, apesar de o percentual de atendimento das escolas do Mato Grosso do Sul superar a média nacional em alguns aspectos pontuais, a infraestrutura das instituições públicas de ensino brasileiras e sul-mato-grossenses careciam de melhorias para atender plenamente todos os cidadãos.

O panorama educacional do Brasil e do estado de Mato Grosso do Sul revelou fragilidades significativas no que diz respeito à oferta, à permanência e à conclusão do ensino médio. Em 2010, menos da metade dos adolescentes entre 15 e 17 anos estavam matriculados nessa etapa de ensino, enquanto uma parcela expressiva ainda cursava o ensino fundamental, evidenciando uma preocupante distorção idade-série. Além disso, 27.487 jovens nessa faixa etária encontravam-se fora da escola, configurando um quadro de exclusão escolar que compromete o direito constitucional à educação.

No que se refere ao ensino superior, cerca de 12% apenas dos jovens entre 18 e 19 anos haviam ingressado na graduação, revelando obstáculos no acesso ao ensino superior.

Somam-se a isso, os dados sobre a infraestrutura das escolas públicas apontaram carências importantes, sobretudo em relação a laboratórios, à conectividade, à acessibilidade e a equipamentos. A literatura educacional tem demonstrado que a

infraestrutura adequada é um elemento indispensável para a melhoria da aprendizagem, em especial no ensino médio e na educação profissional, em que a formação demanda ambientes equipados e estruturados.

Segundo Torres *et al.* (2013), os entraves no ensino médio podem estar relacionados, entre outros, à infraestrutura precária dos estabelecimentos, a desmotivação e as condições de trabalho dos professores, bem como os conteúdos desinteressantes, distantes da realidade dos alunos. Assim, a ampliação de políticas e programas voltadas à melhoria da infraestrutura e das condições de trabalho dos professores, bem como de estímulo à oferta da integração do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, podem ser caminhos para enfrentar os desafios e reverter esse quadro.

Nesse contexto, a adesão ao PBP adquire relevância tanto no contexto nacional, quanto estadual apresentado naquela época. É um programa federal de apoio financeiro e técnico da União que visa fortalecer e expandir a rede pública estadual por meio de investimentos em obras de construção de novos estabelecimentos de ensino, ampliação e reformas de escolas estaduais já existentes que precisavam de melhorias e a compra de equipamentos, para garantir a ampliação da oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

A implementação do programa no Mato Grosso do Sul, em que a oferta pública ainda apresentava limitações e a presença da iniciativa privada era expressiva na educação técnica (72%), tem o potencial de contribuir tanto para ampliar a capacidade física da rede estadual, como, também, para reduzir as desigualdades no acesso a uma infraestrutura escolar pública e de qualidade.

Assim, os dados aqui apresentados contextualizam a escolha de Mato Grosso do Sul como objeto de investigação empírica. No referido estado, o valor total pactuado por meio do PBP foi de R\$ 68.477.481,86 (sessenta e oito milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e um reais e oitenta e seis centavos), sendo R\$ 17.472.984,23 (dezessete milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, novecentos e oitenta e quatro reais e vinte e três centavos) destinados a construção de três Centros Estaduais de Educação Profissional e R\$ 51.004.497,63 (cinquenta e um milhões, quatro mil, quatrocentos e noventa e sete reais e sessenta e três centavos) destinados

à setenta obras de ampliação de escolas estaduais, indicando um significativo investimento do governo federal.

A seguir, foram apresentados os dados gerais de implementação do PBP em Mato Grosso do Sul e, posteriormente, a análise detalhada da execução das obras de construção das escolas técnicas, que contemplaram os municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul, com o objetivo de compreender os fatores que possibilitaram a execução plena das ações pactuadas.

5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O acesso aos documentos dos processos de implementação do PBP no MS foi obtido a partir da visita técnica à Sede da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED). Após o preenchimento dos termos, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Lei nº 13.709/2018), os processos digitalizados foram disponibilizados.

Para a análise dos casos, utilizou-se como estratégia a descrição do desenvolvimento do processo de implementação do programa, com intento de desvelar a sequência de eventos que demonstram como ocorreu a implementação do PBP nos estados. Desse modo, buscou-se identificar registros relevantes acerca das categorias de pesquisa elencadas para este estudo, visando alcançar o objetivo geral desta tese.

No ano de 2009, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul expressou seu interesse ao MEC em aderir ao PBP para a construção de três estabelecimentos de ensino profissionalizantes.

Após os trâmites burocráticos, que envolvem o cumprimento de determinadas exigências pela SED e a análise dos terrenos apropriados para as obras de construções, foi pactuado entre esta secretaria e o FNDE o convênio nº 658476/2009 (Brasil, 2009) para a edificação dos três Centros Estaduais de Educação Profissional nos municípios de Naviraí, Chapadão do Sul e Dourados, com localização especificada na Figura 16, a seguir.

Figura 16 - Mapa de Mato Grosso do Sul - Destaque para os municípios - Dourados, Chapadão do Sul e Naviraí



Fonte: <https://commons.wikimedia.org/wiki>.

O convênio nº 658476/2009, que contempla três municípios, foi assinado em 31/12/2009 pela SED MS (conveniente) e o FNDE (concedente) e teve como objeto a “[...] construção de escola(s), em atendimento ao Plano de Ações Articuladas - PAR, no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Programa Brasil Profissionalizado” (Brasil, 2009, p. 09).

Quadro 11 - Convênio de construção de escolas técnicas pactuadas no estado de Mato Grosso do Sul (Programa Brasil Profissionalizado)

Nº processo	Convênio	Unidade Implantadora	Tipologia	Município
23400004964200966	658476	Secretaria Estadual - MS	Escola de Ensino Médio Profissionalizante	Chapadão do Sul
23400004964200966	658476	Secretaria Estadual - MS	Escola com projeto elaborado pela concedente	Dourados
23400004964200966	658476	Secretaria Estadual - MS	Escola de Ensino Médio Profissionalizante	Naviraí

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados fornecidos pela SED.

De modo geral, o convênio nº 658476 apresenta diversas obrigações de cada ente na implementação do programa. Como descrito ao longo do texto, o FNDE, como concedente, tem como principais incumbências o custeio quase total do objeto, fornecendo 99% dos recursos financeiros e o provendo condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado.

Além disso, essa autarquia deve exercer autoridade normativa, controlar e fiscalizar a execução do convênio e exercer função gerencial fiscalizadora dentro do prazo de vigência e prestação de contas do convênio. Os agentes qualificados pela concedente possuem ainda poder discricionário para reorientar as ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução do objeto (Brasil, 2009).

Ao Estado, enquanto conveniente, são estabelecidas, de modo geral, as seguintes obrigações: o governo estadual é responsável por todo o processo de implementação, deve contribuir com uma contrapartida no valor correspondente à 1% dos recursos totais destinados ao convênio, administrar os recursos recebidos da União e assegurar recursos para as despesas preliminares das obras e infraestrutura básica.

Além disso, o conveniente é responsável por assegurar a plena execução do objeto, conforme o Plano de Trabalho elaborado, realizar a licitação, fornecer informações acerca do andamento e execução das obras aos cidadãos e ao governo federal, com detalhamento da aplicação dos recursos. O governo estadual deve concluir o objeto do convênio e restituir à concedente o valor transferido atualizado em casos de não execução do objeto, ausência de prestação de contas ou se os recursos forem utilizados para finalidades diversas das estabelecidas no convênio.

A descrição das obrigações dos entes federativos na execução do convênio indica um rol de incumbências da SED superior às da concedente, FNDE. O Estado, portanto, possui um papel ativo em todo o processo de implementação do PBP, desde as obras de infraestrutura básica até a conclusão final do objeto.

A vigência inicial do convênio nº 658476 era de 540 dias, a contar da data de sua assinatura em 31/12/2009 e com data final em 31/12/2011, podendo ser concedida prorrogação ao conveniente, com as devidas justificativas, em até 60 dias antes da data do término do prazo, condicionada à aprovação e anuência do profissional concedente responsável.

Vale ressaltar que os convênios firmados até o ano de 2012 foram geridos em parceria entre a Secretaria de Estado de Educação e a Secretaria de Infraestrutura de Mato Grosso do Sul (Seinfra), pois a SED não dispunha de equipe técnica para gerenciar a execução desse tipo de obra. Assim, o processo de implementação e execução das obras estava sob a incumbência da Seinfra, representada, neste convênio, pela Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos⁴² (Agesul).

O valor total aprovado para o convênio nº 658476, celebrado com o estado MS, foi de R\$ 17.649.479,02 (Dezessete milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e setenta e nove reais e dois centavos) com participação de 99% do FNDE, que contribuiu com R\$ 17.472.984,23 (Dezessete milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, novecentos e oitenta e quatro reais e vinte e três centavos) e do

⁴² A Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul) é uma entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e por ela supervisionada. A Agesul possui personalidade de direito público, patrimônio próprio, autonomia técnica, administrativa e financeira, com sede e foro na Capital do Estado e prazo de duração indeterminado. Disponível em: <https://www.agesul.ms.gov.br/decreto-estrutura-basica-agencia-estadual-de-gestao-de-empreendimentos-agesul/>. Acesso em: 10 out. 2024.

governo estadual de MS com R\$ 176.494,79 (Cento e setenta e seis mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e setenta e nove centavos), referente à contrapartida de 1% do total de recursos do convênio, como indicado na figura 17.

Figura 17 - Valor aprovado do Convênio nº 658476/2009

9 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO - VALORES CONCEDENTES			
Mês/ano	Valor		
12/2009	17.472.984,23		
LÔR TOTAL A SER DESEMBOLSADO PELO CONCEDENTE		R\$	17.472.984,23
10 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO - VALORES PROPONENTES			
Mês/ano	Valor		
12/2009	176.494,79		
VALOR TOTAL A SER DESEMBOLSADO PELO PROPONENTE (valor mínimo de 1%)		R\$	176.494,79
VALOR TOTAL DO PROJETO		R\$	17.649.479,02

Fonte: Brasil, 2009. Convênio nº 658476/2009, p. 05.

O convênio nº 658476/2009 teve 16 termos aditivos entre os anos de 2009 e 2020, sendo 1 termo aditivo de valor e 15 termos aditivos de prazo, conforme verificado na análise do processo de implementação (Brasil, 2011). Importante destacar que os três municípios (Naviraí, Chapadão do Sul e Dourados) foram incluídos em um único convênio, portanto, os termos aditivos de prazo correspondem às solicitações advindas de quaisquer um dos municípios supracitados.

Nos próximos tópicos, apresenta-se o processo de implementação em cada município contemplado com a construção de escolas técnicas profissionalizantes no MS.

5.1.1 O Município de Naviraí/ MS: caracterização geral

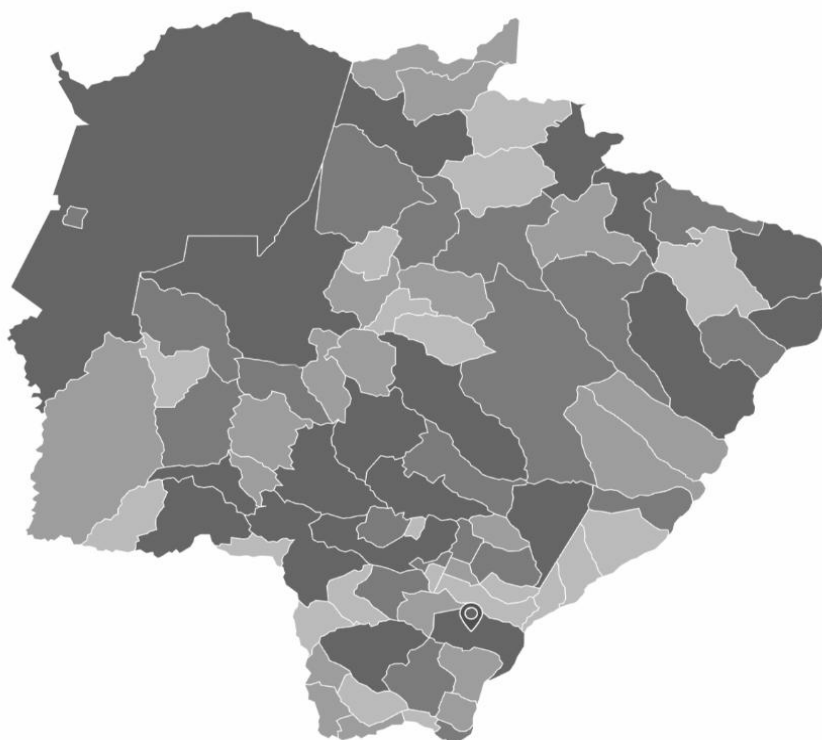
O município de Naviraí está situado a aproximadamente 350 km de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, e está estrategicamente localizado na região intermediária⁴³ de Mundo Novo-Naviraí. Essa localização geográfica favorece a conectividade com diversos municípios e regiões do estado, contribuindo para a dinâmica econômica local e a circulação de bens e serviços.

Com uma extensão territorial de 3.193,839 km², Naviraí figura entre os principais municípios sul-mato-grossenses, destacando-se por sua expressiva relevância

⁴³ A região intermediária de Mundo Novo-Naviraí é composta pelos municípios de Naviraí, Juti, Japorã, Iguatemi, Eldorado, Itaquiraí e Mundo Novo.

regional. Ocupando a oitava posição em termos populacionais no estado, o município exerce papel significativo tanto no aspecto demográfico quanto nas dinâmicas socioeconômicas da região.

Figura 18 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Local selecionado município de Naviraí



Fonte: Sítio eletrônico do IBGE⁴⁴.

O processo de colonização de Naviraí teve início em 1952, quando a região começou a receber um número significativo de assentamentos, impulsionados pelo interesse na ocupação e exploração econômica do território. A crescente chegada de colonos foi facilitada pelas atividades da Colonizadora Vera Cruz Mato Grosso Ltda.⁴⁵, que desempenhou um papel central na estruturação dos empreendimentos imobiliários locais (Gonçalves, 2015).

Esse crescimento populacional e econômico resultou na emancipação política de Naviraí, que foi oficialmente elevado à condição de município em 11 de novembro de

⁴⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/navirai/panorama>. Acesso em: 10 out. 2024.

⁴⁵ A colonizadora Vera Cruz Mato Grosso limitada e a formação de Naviraí; Gonçalves, D. L., 2015. Disponível em: <https://www.ppguifgd.com>. Acesso em: 10 out. 2024.

1963, por meio da Lei nº 1.944/1963. A separação do então Distrito de Caarapó, foi motivada pelo fortalecimento da economia local e pela consolidação de uma infraestrutura urbana que possibilitou a autonomia administrativa da nova cidade.

No que tange aos aspectos econômicos, entre as décadas de 1950 e 1970 a economia de Naviraí foi impulsionada pela extração de madeira de mata virgem. Nesse período, inúmeras serrarias foram criadas para atender à crescente demanda pela extração e processamento da madeira (Gonçalves, 2015). Posteriormente, as áreas passaram a ser ocupadas com o plantio de café, algodão e atividades pecuárias, influenciadas pela cultura japonesa.

A pecuária permaneceu como uma atividade econômica constante ao longo dos anos, consolidando-se como uma atividade importante da base produtiva de Naviraí. Atualmente, além da produção de carne, a economia do município destaca-se pelo cultivo de cana-de-açúcar, de grãos como milho, soja, feijão e algodão e das atividades comerciais e industriais.

O desenvolvimento econômico da região aliado ao crescimento populacional ao longo do tempo, tornou Naviraí uma das cidades com maior produção de grãos e carne do estado na atualidade, contribuindo para ampliar as oportunidades de desenvolvimento do município.

No que se refere ao aspecto social, encontra-se em Naviraí uma diversidade de culturas, como paraguaios, indígenas, japoneses, portugueses, além de brasileiros de várias regiões do país, que migraram para o Mato Grosso do Sul, principalmente no século XX, e se espalharam pelos municípios.

O crescimento populacional é historicamente progressivo em Naviraí e atualmente posiciona o município como o 7º mais populoso do estado de Mato Grosso do Sul. Nas últimas décadas, esse crescimento tem se mostrado consistente, conforme consta nos dados do IBGE. Em 2007, a população de Naviraí era de 44.828 habitantes e, em 2019, a estimativa populacional aumentou para 54.878, evidenciando a atratividade da cidade.

Apesar do PIB *per capita* de Naviraí também ter registrado crescimento progressivo ao longo dos anos, principalmente a partir dos anos 2000, sua média se manteve

inferior às médias estadual e nacional. Em 2007, o município apresentou um PIB *per capita* de R\$ 12.269,00 valor abaixo da média estadual (R\$ 12.411,00), e consideravelmente inferior à média nacional, que alcançou o valor de R\$ 14.465,00. Essa disparidade persistiu ao longo do tempo, sendo que, em 2019, o PIB *per capita* foi de R\$ 34.044,00 em Naviraí, ainda inferior à média estadual (R\$ 38.482,83) e nacional (R\$ 41.071,00), indicando a manutenção de desequilíbrios no desenvolvimento econômico, apesar do crescimento local.

Para que o município consiga acompanhar o ritmo de crescimento estadual e nacional e, ao mesmo tempo, atender às novas demandas decorrentes do aumento populacional e da expansão econômica local, é preciso garantir investimento na ampliação da infraestrutura. Isso envolve a expansão de políticas nas áreas de saúde, transporte, saneamento básico e, sobretudo, educação, visando garantir condições adequadas de vida e inclusão social à população local.

Nesse sentido, considera-se que a educação desempenha um papel importante no desenvolvimento social e econômico territorial, configurando-se como um direito fundamental e subjetivo, indispensável para uma formação cidadã. Assim, compreender a demanda demográfica de Naviraí, torna-se ponto de partida para identificar a oferta educacional e analisar o contexto em que se deu a implementação do PBP no município. A tabela a seguir indica a população total por faixa etária (11 a 14, 15 a 17 e 18 e 19 anos) e a distribuição das matrículas dessa população entre as etapas e modalidades de ensino em Naviraí, no ano de 2010.

Tabela 13 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Naviraí/MS (2010)

Idade	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
EJA Alfabetização	17	16	-
EJA EF	109	100	24
Regular EF	2.993	633	91
Regular EM	264	1.169	245
EJA EM	-	66	34
Graduação	-	25	245
Matrículas Totais	3.383	2.009	105
População Total	3.488	2.515	506
Não matriculados	105	1.775	1.208

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

A tabela 13 aponta que, em 2010, a população total de crianças e adolescentes na faixa etária de 11 a 14 anos no município de Naviraí era de 3.488. Desses, 17 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 109 na EJA - EF, 2.993 no EF regular e 264 no EM regular. Assim, constata-se que cerca de 105 adolescentes (3%), nessa faixa etária, não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

A população total de adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 17 anos era de 2.515, sendo que 16 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 100 na EJA - EF; 633 no EF regular; 1.169 no EM regular; 66 na EJA - EM e 25 frequentavam graduação. Tendo em vista a população total populacional da faixa etária, cerca de 506 jovens não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino, revelando um percentual significativo (20%) de exclusão escolar dos jovens que deveriam estar cursando o ensino médio.

No que se refere à população total de jovens na faixa etária de 18 e 19 anos, havia 1.175 jovens em Naviraí, sendo que 24 estavam matriculados na EJA - EF; 91 no EF regular; 245 no EM regular; 34 na EJA - EM e 245 já frequentavam graduação. Desse modo, infere-se que 1.208 jovens de 18 e 19 anos (68%) não frequentavam mais nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

De modo geral, observa-se que na faixa etária de 11 a 14 anos, a taxa de escolarização era de 97% e, como esperado para a idade, a maioria frequentava o EF regular, indicando que o município garantia consideravelmente o direito ao ensino fundamental, mas ainda havia 105 fora da escola.

Por outro lado, os dados populacionais de 15 a 17 anos era bem diferente, já que 1.169 (46,4%) estavam matriculados no EM regular e 633 ainda frequentavam o ensino fundamental regular, evidenciando uma distorção idade-série correspondente a 25,6% dos jovens dessa faixa etária, que estavam atrasados em relação à etapa adequada. Ademais, 506 adolescentes (20,1%) estavam fora da escola, o que reflete um dado preocupante no município.

Entre os jovens de 18 e 19 anos, a situação também é alarmante, pois 68% não estavam matriculados em nenhuma etapa educacional, 245 estavam matriculados no EM regular, etapa que, idealmente, já deveriam ter concluído. Outros 245 haviam

ingressado no ensino superior, o que corresponde a 13,8% da população total dessa faixa etária, próximo à média nacional (12%) e abaixo da média estadual (15,7%).

No município de Naviraí, assim como no contexto nacional e estadual, os dados apontaram que o ensino fundamental é a etapa que possui maior cobertura de atendimento da população. No entanto, há dificuldades em manter os jovens na escola no ensino médio e assegurar a conclusão da educação básica na idade adequada. A partir dos 15 anos, observa-se um aumento da distorção idade série, evasão e exclusão escolar, comprometendo, assim, o direito à educação, os estudos posteriores e a inserção qualificada no mundo do trabalho.

Para melhor compreender o contexto de oferta do ensino médio e da educação profissional em Naviraí, são detalhados na tabela a seguir os dados de matrículas por rede administrativa (2010):

Tabela 14 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso do Sul e em Naviraí (2010)

Dependência	MS Matrículas Ensino Médio Regular	MS Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico	NAVIRAÍ Matrículas Ensino Médio Regular	NAVIRAÍ Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico
Estadual	85.760 (87%)	2.116 (28%)	1.865 (94%)	-
Federal ⁴⁶	645 (0,6%)	-	-	-
Municipal	102 (0,1%)	-	-	-
Privada	12.082 (12,2%)	5.425 (72%)	122 (6%)	102 (100%)
TOTAL	98.591⁴⁷	7.541	1.987	102

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados no site eletrônico do Inep.

Os dados da tabela demonstram que, tanto em nível estadual (87%) quanto municipal (93%), a rede estadual era responsável pela maioria das matrículas no EM regular, confirmando o que preconiza a LDB, ao atribuir aos estados a prioridade de oferta do ensino médio.

⁴⁶ Ressalta-se que a rede federal oferta, exclusivamente, o ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio.

⁴⁷ O total de matrículas no ensino médio está diferente do especificado na tabela anterior, pois não abarcou a população com mais de 20 anos que estava matriculada no ensino médio.

Na rede pública, a oferta de educação profissional no estado era baixa, com apenas 28% de matrículas na rede estadual e havia uma participação privada de 72% na oferta. Essa situação é ainda mais severa em Naviraí, pois não existia oferta pública dessa modalidade no município, já que as redes estadual, federal e municipal não ofertavam essa modalidade de ensino, em 2010. Todas as 102 matrículas (100%) estavam concentradas na rede privada de ensino.

Nesse cenário de exclusividade de oferta privada da educação técnica em Naviraí, o acesso a essa modalidade estava restrito a uma parcela da população que poderia pagar, limitando as oportunidades de formação técnica gratuita aos jovens de baixa renda e favorecendo o aprofundamento de desigualdades sociais e educacionais no município.

Vale ressaltar que, em Naviraí, a oferta do ensino médio regular correspondeu à totalidade das matrículas, comprovando a inexistência de oferta pública de educação profissional e evidenciando o distanciamento em relação à integração entre ensino médio e educação profissional, conforme também verificado nos contextos nacional e estadual.

Diante do contexto educacional de Naviraí, que apresentava um número elevado de defasagem idade-série; um percentual significativo de jovens (especialmente a partir de 15 anos) fora da escola e da oferta de educação profissional concentrada na rede privada, torna-se evidente a relevância da implementação do PBP, com o objetivo de ampliar a capacidade e a qualidade infraestrutural da rede pública estadual, para atender a oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. A expansão dessa oferta de articulação entre formação geral e profissional em uma única trajetória escolar, pode atuar como uma política indutora de permanência escolar e de redução de desigualdades nas oportunidades educacionais dos jovens residentes de Naviraí.

Nesses termos, a implementação do PBP tem o potencial de representar a superação da ausência de educação profissional pública, constatada nos dados do Censo Escolar de 2010, e de ampliar as oportunidades de formação técnica integrada ao ensino médio, a partir do fortalecimento da oferta da rede estadual.

Diante do exposto, passou-se a análise da implementação do PBP em Naviraí, considerando que o contexto educacional local revelou limitações na oferta pública da

educação profissional e total dependência da rede privada para o atendimento da demanda por essa modalidade de ensino.

5.1.1.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Naviraí/ MS e as relações intergovernamentais

Como abordado, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul pactuou o convênio nº 658476/2009 (Brasil, 2009) com o FNDE para a edificação de três centros de Educação Profissional nos municípios de Naviraí, Chapadão do Sul e Dourados.

Os três municípios fizeram parte do mesmo convênio nº 658476/2009, entretanto, cada um possuía um processo específico relacionado à obra a ser construída em sua respectiva localidade. Neste capítulo, analisa-se o Processo nº19/101605/2011, que contém toda a documentação de execução da obra de construção do prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí.

O terreno para a construção da escola técnica profissionalizante em Naviraí foi doado pela Agência de Habitação Popular (Agehab)⁴⁸ do Estado de Mato Grosso do Sul à Secretaria de Estado de Educação, por meio do Termo de Cessão de Uso (nº 45/100.035/2009), por um período de 20 anos, a partir de 02 de abril de 2009, data de assinatura do termo⁴⁹.

Para a implementação do PBP, os entes federados devem atuar de modo cooperativo e colaborativo. No caso de Naviraí, a União forneceu os recursos por meio do FNDE, enquanto o estado de Mato Grosso do Sul, além de providenciar o terreno, ficou responsável por coordenar o processo de execução e garantir a entrega do objeto pactuado.

No que tange à participação da Prefeitura Municipal de Naviraí, os documentos do processo de implementação possuem uma única referência. Trata-se do envio do Ofício nº 081/10 à SED formalizado em 30 de março de 2010, no qual a prefeitura se

⁴⁸ A Agehab tem como missão promover a habitação de interesse social em todo o Estado de Mato Grosso do Sul, mediante a construção de moradias, em especial para as classes menos favorecidas.

⁴⁹ Processo nº19/101605/2011 – Naviraí/MS (Brasil, 2011, p. 188).

comprometeu a executar a realocação da Rede de Distribuição de Energia Elétrica existente sob o terreno destinado à construção dentro de um prazo de 90 dias (Brasil, 2011, p. 198). Esse foi o único registro oficial de participação do município encontrado no processo analisado, indicando que houve pouca articulação intergovernamental formal com o ente local.

Em 28 de dezembro de 2011, a Agesul abriu o edital de licitação nº 019.2011, na modalidade concorrência, do tipo menor preço, para a construção do prédio do Centro de Educação Profissional no Município de Naviraí/MS.

Este edital recebeu quatro propostas das seguintes empresas: Poligonal Engenharia e Construções Ltda.; Construtora Ilha Grande Ltda.; Construbrás Ltda. e Conceito Ltda.. Após reunião com os representantes das empresas e análise das documentações pela comissão de licitação, a empresa Conceito Ltda. foi considerada inabilitada, por não atender a todos os itens do edital, restando, portanto, apenas três propostas para análise.

A empresa que apresentou o menor valor global e, portanto, a vencedora do certame licitatório, foi a Poligonal Engenharia e Construções Ltda., com o valor de R\$ 6.145.282,07 (seis milhões, cento e quarenta e cinco mil, duzentos e oitenta e dois reais e sete centavos).

Em 29 de março de 2012, foi celebrado o contrato nº 071/2012 entre a Agesul e a empresa Poligonal Engenharia e Construções Ltda para a construção do prédio do Centro de Educação Profissional no Município de Naviraí. O prazo para a execução da obra era de 720 dias, a contar da data de emissão da ordem de serviço (19 de abril de 2012), sendo que a empresa contratada teve o prazo de 5 dias para iniciar os serviços.

A construção da escola técnica profissionalizante em Naviraí teve início em abril de 2012. Diferentemente do que foi observado em pesquisas que analisaram a implementação do PBP em outros estados brasileiros (Silva, 2014; Silva, 2016; Pazolini, 2018), a construção da escola técnica no município de Naviraí seguiu o cronograma estabelecido e teve os serviços executados dentro dos prazos previstos.

Os serviços foram monitorados pela Agesul por meio das medições mensais. Embora tenham sido celebrados dois termos aditivos de prazo, as justificativas apresentadas pela empresa foram consideradas plausíveis e não comprometeram o andamento da obra.

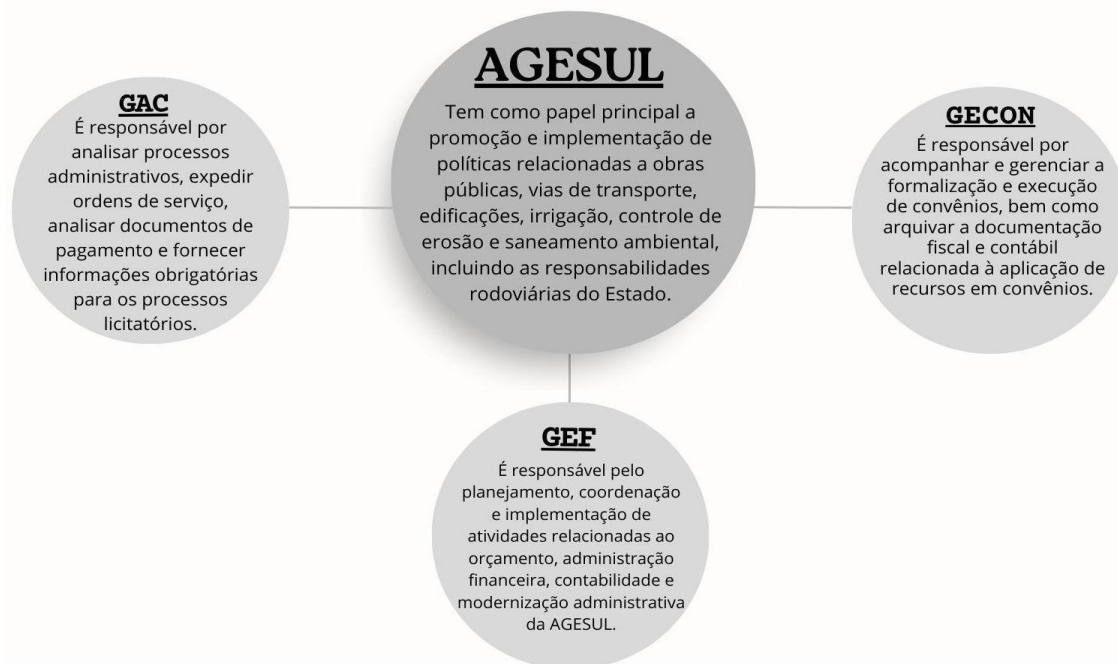
Esse contexto demonstra que a implementação do PBP em Naviraí superou desafios que são considerados comuns em execução de obras de infraestrutura, como a necessidade de termos aditivos de prazo para ajustes. Para garantir a execução do objeto pactuado, a coordenação estadual exerceu um papel central, que pôde ser observado com o monitoramento mensal da Agesul por meio das medições e de sua articulação com diversos setores estaduais.

Merece destaque a dinâmica de coordenação horizontal do estado de MS empregada durante o processo de implementação da obra. A Agesul realizava as medições mensais da construção e as encaminhava à Gerência de Acompanhamento de Contratos (GAC) para conferência e autorização de pagamento. Uma vez autorizada, a GAC enviava a documentação para a Gerência de Finanças (GEF) do Estado, responsável por realizar o pagamento à empresa contratada pelos serviços prestados. Além disso, a Gerência de Convênios (Gecon) do estado de MS também recebia da Agesul a documentação relativa à execução da obra, com a finalidade de fazer a prestação de contas e inserir as informações no sistema eletrônico de monitoramento do FNDE.

Portanto, constata-se a articulação, comunicação e envolvimento de, pelo menos, seis setores estaduais (SED, Seinfra, Agesul, GAC, GEF e Gecon) que participaram ativamente do acompanhamento da execução da obra de construção.

Vale ressaltar que tanto a GAC, como a GEF e a Gecon são gerências que fazem parte da estrutura básica da Agesul, responsáveis por contribuírem com a implementação e o acompanhamento dos convênios, conforme disposto no Decreto nº 16.223/2023. As competências dessas gerências estão descritas na figura 19, apresentada a seguir.

Figura 19 - Competências das Unidades de Gestão do Estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto 16.223/2023.

Além das práticas colaborativas entre as unidades de gestão, é importante destacar que, ao longo do processo de execução, a Agesul encaminhou ofícios e toda a documentação referente à obra (como planilha financeira, planilha de medições, notas fiscais, ordens bancárias, regularização com o INSS etc.) ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Mato Grosso do Sul para conhecimento e avaliação. Esse procedimento atendeu à Instrução Normativa nº 35 de 2011 do TCE, permitindo o monitoramento contínuo e integral da obra durante o processo de execução e possibilitando a identificação prévia de possíveis irregularidades.

Em 03 de dezembro de 2013, durante auditoria do convênio pelo Tribunal de Contas de MS, foram identificadas algumas inconsistências nos seguintes documentos: projeto arquitetônico detalhado; projeto estrutural; projeto das instalações elétricas de baixa tensão; projeto das instalações hidráulicas; projeto das instalações sanitárias; projeto das instalações especiais (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 1842).

O Tribunal de Contas prontamente comunicou e intimou a Agesul a prestar esclarecimentos e enviar as documentações necessárias para regularizar a licitação com a empresa contratada. A Agesul, em resposta ao Termo de Intimação, informou que estava providenciando a documentação solicitada, porém, ressaltou que:

[...] o contrato em tela está sendo financiado através de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como inclusive consta no objeto da obra. Sendo assim, nos termos do art. 304 do Regimento interno então vigente (Resolução Normativa TC/MS nº 057, de 7 de junho de 2000), bem como do art. 206, da atual normativa nº76, de 11 de dezembro de 2013), o mesmo sequer deveria autuado nesta Corte de Contas (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 1842).

Assim, apesar de não se tratar de uma responsabilidade da Agesul e sim, do FNDE, este órgão não hesitou em contribuir com a regularização das pendências identificadas pelo Tribunal de Contas. Isso expressa o compromisso estadual em contribuir com a implementação do objeto no município de Naviraí, demonstrado com o auxílio na resolução da pendência identificada, atuando com uma postura de colaboração com o governo federal.

A comissão de fiscalização da Agesul também exerceu um importante papel no processo de implementação da referida obra. Em 17 de Abril de 2013, após a execução da estrutura e análise dos projetos de arquitetura, os fiscais identificaram a necessidade de reprogramação de serviços para a substituição de alguns itens da planilha para ajuste dos quantitativos reais, como a inclusão de serviços contratuais necessários para a construção da subestação abrigada (locação, estrutura, alvenaria, esquadria, pintura, limpeza etc.) (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 1468).

A equipe de fiscalização analisou a demanda de reprogramação da obra e destacou que apesar dos serviços adicionais, os valores dos serviços não resultariam em alteração no valor do contrato, indicando uma prática responsável da gestão estadual do MS no uso dos recursos federais.

A empresa Poligonal Ltda. solicitou dois termos aditivos de prazo de 90 dias cada. O primeiro foi em 01 de abril de 2014, justificado pela inclusão de serviços extracontratuais, pelo alto índice de chuva nos meses de janeiro a março de 2014 e pela dificuldade de contratação de mão de obra especializada na região.

O segundo termo aditivo de prazo foi em julho de 2014, em que a nova data de entrega da obra passaria de 12 de julho de 2014 para 09 de outubro de 2014. Essa solicitação foi justificada pela necessidade de inclusão de novos serviços extracontratuais (impermeabilização, fossa séptica, caixa de distribuição etc.) indispensáveis para a finalização da obra.

Os termos aditivos formalizados pela empresa foram submetidos para avaliação do Setor Jurídico da Agesul, que, após análise, considerou as justificativas apresentadas como plausíveis. Assim, optou por aceitar a prorrogação do prazo de entrega, reconhecendo que tal extensão era necessária para garantir a plena execução dos serviços contratados.

A construção do prédio foi finalizada dentro do novo prazo estabelecido. Em outubro de 2014, a Agesul assinou o Termo de Recebimento Provisório da obra realizada pela empresa Poligonal Engenharia e Construções Ltda., atestando a execução dos serviços. Posteriormente, após minuciosa conferência e verificação da conformidade dos serviços prestados, a comissão de fiscalização estadual formalizou, no dia 24 de novembro de 2014, o Termo de Recebimento Definitivo da Obra, oficializando a entrega do edifício.

O prédio foi denominado de Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet, localizado no município de Naviraí, e representa o êxito estadual na aplicação dos recursos federais e a conclusão de uma importante infraestrutura educacional por meio da implementação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul.

5.1.1.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí: coordenação horizontal

A análise documental do processo de construção da escola técnica no município de Naviraí apontou que a implementação do PBP foi bem executada em termos de cronograma e entrega dos serviços contratados, mas não sem dificuldades, verificadas diante dos obstáculos que surgiram ao longo da implementação.

Essa experiência reflete a natureza interativa da implementação de políticas públicas, tal como sugerem Pressman e Wildavsky (1973), em que podem existir imprevistos que suscitam ajustes contínuos. A coordenação do estado, atestada pelos registros documentais, indica que a constante articulação e cooperação entre os setores estaduais foi fundamental na identificação e na resolução das pendências durante a execução, como a concessão de ajustes nos prazos, a inclusão de serviços extracontratuais e a regularização da documentação.

Assim, os entraves identificados durante a execução da obra foram todos sanados no decorrer do processo, com a atuação efetiva do governo estadual de Mato Grosso do Sul, o que garantiu a conclusão da obra. A escola foi nomeada Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet, consolidando uma importante infraestrutura no município.

Figura 20 - Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet - Naviraí/MS



Fonte: Sítio eletrônico da Agência de Notícias de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ms.gov.br/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

A análise do processo de implementação do PBP em Naviraí evidenciou o importante papel do governo estadual por meio das exitosas práticas de coordenação horizontal, no qual atuou conjuntamente com diversos setores e garantiu a execução da construção.

A articulação intragovernamental estadual foi demonstrada por meio dos constantes registros de compartilhamento de informações entre os setores na execução da obra, que acontecia da seguinte forma:

- a) A equipe de fiscalização da Agesul realizava as medições mensais da construção e encaminhava à GAC para conferência e autorização de pagamento.
- b) Uma vez analisada e autorizada, a GAC enviava a documentação para a GEF para efetuar o pagamento à empresa contratada pelos serviços executados.

c) A Gecon recebia a documentação de execução da obra pela Agesul para prestação de contas e inserção das informações no sistema eletrônico de monitoramento do FNDE.

A coordenação horizontal garantiu a articulação dos setores estaduais, com constante compartilhamento de informações e fluxo contínuo de comunicação entre os setores envolvidos. Essa articulação entre as áreas financeira, técnica e administrativa dos diferentes setores contribuiu para enfrentar os desafios que surgiram durante a execução da obra e garantir que todas as etapas fossem finalizadas.

Cada setor auxiliou com seu apoio técnico e desempenhou um papel complementar, resultando em uma implementação colaborativa que minimizou problemas e possibilitou a execução conforme prevista. Essa experiência reforça a importância da coordenação estadual como elemento estruturante na implementação de políticas públicas, garantindo não apenas a execução técnica da obra, mas também a transparência, o controle de recursos e a responsabilidade no uso dos recursos federais.

A análise do caso de Naviraí permite inferir que um dos fatores determinantes para o êxito no processo de execução da obra foi a efetiva coordenação horizontal, a partir da articulação integrada entre os diversos setores estaduais, indicando que a colaboração e os mecanismos de cooperação são indispensáveis na implementação de políticas públicas.

5.1.1.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí: coordenação vertical

O governo de Mato Grosso do Sul demonstrou capacidade coordenativa ao gerenciar múltiplos setores e promover uma comunicação efetiva entre eles na implementação do programa. As ações da Agesul na resolução das inconsistências, revela a importância da colaboração intergovernamental e do federalismo cooperativo, no qual os entes subnacionais também desempenham um papel ativo na implementação das políticas públicas.

Entretanto, o protagonismo estadual não exclui a necessidade da participação efetiva dos demais entes federados, pois as políticas públicas dificilmente são implementadas sem a cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Diferentemente da satisfatória coordenação horizontal do estado, a coordenação vertical, por parte da União, que deveria garantir a participação plena de todos os entes federados na implementação do programa, mostrou-se frágil no caso de Naviraí.

Constatou-se a tênue participação do município de Naviraí na implementação do PBP. Apesar de ter realizado a realocação da rede elétrica, os dados indicam que o município não participou do planejamento inicial do programa e a sua contribuição também não se estendeu para o processo de execução, manutenção, gestão e funcionamento do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí.

A análise revelou uma predominância de atuação do governo federal nas tomadas de decisões, do governo estadual na execução do programa e uma mínima contribuição do município, indicando fragilidades na colaboração e na cooperação intergovernamental na implementação de programas federais.

A abordagem teórica que trata do federalismo cooperativo tem enfatizado que a participação ativa dos municípios é fundamental para a implementação das políticas descentralizadas, pois os governos locais estão mais próximos das demandas da população e têm maior capacidade de mobilizar os recursos humanos necessários (Arretche, 2004).

A ausência de um planejamento integrado entre os três níveis de governo ficou constatada na análise do processo de implementação. A efetiva participação do município de Naviraí poderia ter contribuído na resolução de pendências e até evitado alguns problemas na execução, como a dificuldade de contratação de mão de obra local para atuar na construção, que foi um dos motivos alegados para a necessidade de Termo Aditivo de Prazo à obra. Além de ser a instância que poderia promover maior engajamento local com o Ceep.

Os documentos analisados não contêm informações sobre a formulação do programa e as tratativas iniciais da União, estados e municípios para a sua implementação. Assim, levou-se o questionamento sobre a participação dos entes federados à gestora

(G2) na realização da entrevista e ela informou que “[...] houve a participação do Estado sim, haja vista a sua atuação com o ensino médio”, mas não dos municípios, “[...] os municípios ficaram mais com as ações do PAR não profissionalizado” e “[...] outra forma de participação dos municípios foi na cedência de terrenos para a construção dos centros”. No entanto, no caso de Naviraí, o terreno foi cedido entre órgãos estaduais.

Nota-se, na fala da gestora, uma ênfase na divisão de competências dos entes federados com a educação básica. O Estado como responsável pela oferta prioritária de ensino médio, aparece como um argumento indireto para justificar a exclusão do envolvimento do município, apesar do centro ser planejado para o uso local. Isso contraria o preceito de que a colaboração deve ir além da coordenação, pois requer o compartilhamento das tomadas de decisões e o exercício conjunto das competências compartilhadas (Terto; Castro; Sano, 2017), como é o caso da educação.

Sobre a escolha dos municípios para a implantação do centro, a gestora afirmou que os critérios adotados pelo estado foram

Basicamente os dados populacionais dos municípios, a disponibilidade de áreas para a construção dos centros, a instalação de indústrias no estado, principalmente ligadas ao agronegócio, as demandas existentes e a capacidade de atendimento à educação profissional, haja vista a necessidade de professores e o custo de manutenção da educação profissional (G2).

No caso específico de Naviraí, segundo a gestora, a escolha se deu por ser considerado um município “satélite”, e ter municípios pequenos no entorno que não teriam demanda para ocupar um Centro Estadual de Educação Profissional. Mas, não houve um planejamento integrado do estado com o município nem para estimular o engajamento local com o projeto e tampouco para garantir os recursos humanos, como por exemplo, a preparação de professores para atuarem nos cursos a serem ofertados.

Como afirma Souza (2005), a periferização do município é um traço comum nas políticas públicas federais no Brasil, já que a autonomia municipal é por vezes comprometida pela centralização das decisões em âmbito federal ou estadual.

A limitada participação municipal no processo de implementação de programas levanta questionamentos acerca do exercício do federalismo cooperativo brasileiro. A

centralização das decisões nos níveis federal e estadual tende a desestimular o comprometimento do município com o programa, prejudicando a conexão entre os interesses locais e as exigências centrais.

Nesse contexto, identifica-se fragilidades no papel da União, enquanto coordenadora geral do programa, já que cumpriu parcialmente o apoio técnico e financeiro e não estimulou a participação do governo municipal.

No que tange ao apoio técnico, ao analisar atuação do FNDE, constata-se que essa autarquia cumpriu o seu papel no que tange à definição das regras e procedimentos que os estados deveriam seguir em caso de adesão ao programa. Para tanto, elaborou os seguintes regulamentos:

- a) Resolução CD/FNDE nº 16/2011, que determinou regras para a apresentação de projetos que visam a implementação de programas financiados pelo FNDE;
- b) Decreto nº 6.302/2007, que instituiu o PBP;
- c) Memorial Descritivo do projeto padrão de construção de escolas;
- d) Modelo padrão de convênio que deveria ser usado nas celebrações.
- e) Documento Base - Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio.

No entanto, não foi identificado nos documentos registro de qualquer tipo de consulta aos governos subnacionais na elaboração das regulamentações, indicando uma possível desconexão entre os entes federados, que pode comprometer a aceitação e a implementação das políticas por parte dos municípios e estados, bem como dificultar a adaptação das regulamentações às realidades locais.

O apoio técnico da União aos entes subnacionais na implementação de programas federais visa garantir que as normas e procedimentos estabelecidos sejam cumpridos por todos os envolvidos. No caso da implementação do programa no município de Naviraí, a atuação do governo federal foi questionada devido às inconsistências existentes na documentação que não foram detectadas pelo FNDE, órgão responsável pela conferência documental.

Essas inconsistências só foram identificadas em uma das auditorias do convênio pelo Tribunal de Contas de MS e, posteriormente, solucionadas pela Agesul, constatando falhas na coordenação e um cumprimento parcial do apoio técnico pela União. Vale ressaltar que a inconsistência documental, não detectada previamente, poderia prejudicar o andamento e a conclusão da obra, tal como ocorreu em outros estados brasileiros.

No que corresponde ao apoio financeiro, a União, por meio de transferência voluntária⁵⁰, assumiu a responsabilidade de arcar com 99% dos recursos financeiros para a construção das escolas técnicas e com os equipamentos necessários, por meio de novos convênios. A transferência de recursos para a construção da escola técnica foi cumprida pela União. No entanto, os recursos para a equipar a escola nunca foram disponibilizados, limitando o funcionamento do prédio, como será discutido a seguir.

5.1.1.4 Concretização do Centro Estadual de Educação Profissional em Naviraí/MS

A análise do processo da obra de implementação em Naviraí indicou o êxito da coordenação horizontal da gestão estadual na execução da construção da escola técnica, iniciada em 2012 e concluída em 2014. A construção seguiu o modelo padrão determinado pelo FNDE, demonstrando a capacidade do governo estadual em cumprir as diretrizes nacionais.

No entanto, com a infraestrutura finalizada e entregue, novos desafios emergiram para os governos subnacionais para a manutenção e concretização do programa. O PBP, em sua proposta inicial, contemplava não apenas a construção física das escolas, mas também a aquisição de mobiliários e equipamentos necessários, principalmente para munir os laboratórios e bibliotecas. Esses insumos dependiam da pactuação de novos convênios com o FNDE. Todavia, o gestor (G1) estadual relatou que os projetos submetidos pelo estado ao governo federal para a obtenção dos recursos não

⁵⁰ Transferências voluntárias são os recursos financeiros que são repassados da União para os estados, municípios e DF, por meio de diferentes instrumentos de pactuações, sendo o mais comum, os convênios. Para tanto, os objetos de celebração devem ser de interesse comum aos entes partícipes.

receberam aprovação do MEC. A justificativa apresentada foi a crise financeira que atravessava o país naquele momento, comprometendo a disponibilidade de recursos.

O Mato Grosso do Sul teve suas propostas rejeitadas e as promessas de apoio financeiro da União para viabilizar o funcionamento do prédio frustradas. Esse descompasso expôs uma lacuna no processo de implementação, pois, embora a União tenha contribuído financeiramente para a construção da infraestrutura física, a ausência de repasses para equipar o prédio retardou o seu funcionamento. Assim, a responsabilidade pela finalização do projeto foi transferida para o governo estadual, que dependia dos repasses federais para equipar os centros e sem eles, enfrentou dificuldades para equipar as escolas técnicas e garantir o seu pleno funcionamento.

Embora a construção da escola tenha resultado em uma infraestrutura de excelência, representando importante conquista para o município, sua operacionalização enfrentou desafios significativos. A falta de mobiliários básicos, como mesas, cadeiras e computadores, aliada à ausência de equipamentos nos laboratórios e à carência de materiais didáticos nas bibliotecas, comprometeu o pleno funcionamento da instituição como Centro Estadual de Educação Profissional.

Em 2015, parte da estrutura física do prédio, inicialmente destinada ao funcionamento do Ceep, foi cedida ao Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS), primeira instituição a ocupar o espaço e equipá-lo com mobiliário próprio, iniciando atividades voltadas à coordenação de cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD).

Entende-se que a implantação do IFMS nesse local, embora tenha viabilizado o uso parcial da estrutura construída com recursos do PBP, indica que a implementação efetiva do Ceep não ocorreu conforme os termos pactuados originalmente. Ainda que tenha sido justificado pela necessidade de ocupação do espaço ocioso, a cessão do prédio revela a falta de planejamento prévio do estado para cumprir com a ampliação da oferta do ensino médio integrado, tal como pactuado no convênio com o FNDE.

O Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí iniciou suas atividades apenas em 2016, apesar de a obra ter sido concluída anteriormente. Segundo o relato do gestor entrevistado (G1), no momento da abertura não havia nenhum tipo de mobiliário instalado, tampouco recursos didáticos básicos disponíveis. Para viabilizar o funcionamento inicial da escola, foi necessário recorrer a doações e

reaproveitamento de materiais de outras unidades. Tal situação escancara a desconexão entre a entrega da infraestrutura física e a garantia das condições mínimas para a oferta educacional prevista, demonstrando fragilidades no planejamento intergovernamental e na coordenação da execução dos convênios. Somente, em 2017, o Ceep conseguiu iniciar a oferta de seus primeiros cursos técnicos em Qualidade, Eletrotécnica e Agronegócio, contabilizando 159 matrículas, conforme os dados disponibilizados pela SED.

Assim, observa-se uma grande discrepância entre a capacidade física da instituição e o número de matrículas. Embora o prédio tenha sido projetado para atender até 1.200 alunos, o número de matrículas permaneceu muito abaixo. Em 2018, foram registradas 252 matrículas, e em 2019, esse número caiu para 95 matrículas, evidenciando desafios na consolidação e na atratividade da oferta no Ceep de Naviraí.

Ao ser questionado sobre a baixa adesão aos cursos do Centro Estadual de Educação Profissional, o gestor (G3) atribuiu essa realidade à falta de infraestrutura adequada e à carência de equipamentos essenciais. Segundo seu relato, a inexistência de recursos materiais mínimos comprometeu a atratividade dos cursos, dificultando tanto o processo de captação quanto a permanência dos estudantes, o que se refletiu, ao longo dos anos, em um número reduzido de matrículas.

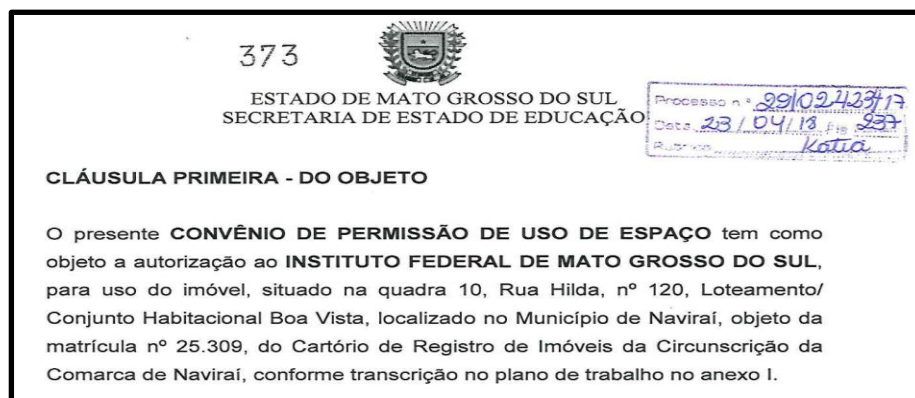
Esse contexto demonstra a inadequação das condições institucionais do Ceep para a oferta de educação profissional, que exige estrutura preparada, laboratórios devidamente equipados, materiais didáticos específicos, além de recursos humanos e pedagógicos próprios. A implementação da educação profissional pressupõe planejamento estratégico e integrado e investimento contínuo, necessários para que as construções sejam aproveitadas e transformadas em instrumentos de garantia do direito à educação.

Diante da ausência de condições adequadas, da dificuldade em ampliar a oferta de cursos e ocupar todo o prédio⁵¹, em 2017, a SED/MS renovou a cessão de uso parcial do espaço da escola técnica estadual para o funcionamento do IFMS, que a partir de então, ofertou cursos presenciais. A cessão foi formalizada por meio de Convênio

⁵¹ Além do funcionamento do Ceep e do IFMS, o prédio também comportou a Coordenadoria Regional de Educação (CRE/SED) por um período aproximado de 5 anos, conforme informou o gestor (G3).

nº113/SED/2017, que deu permissão para uso do espaço compartilhado, conforme a figura 21, a seguir:

Figura 21 - Convênio de Permissão de uso do espaço do Centro Estadual de Educação Profissional Senador Ramez Tebet



Fonte: Convênio de Permissão de Uso de Espaço, pág. 373, disponibilizado pela Secretaria de Estado de Educação (SED/MS).

O convênio nº 113, assinado em 20 de abril de 2018, concedeu ao Instituto Federal o direito de uso do espaço por um período inicial de dois anos. Em 15 de abril de 2020, foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo, que estendeu a vigência até 18 de março de 2022. Em 14 de março de 2022, o Segundo Termo Aditivo prorrogou o prazo até 18 de março de 2023. Por fim, em outubro de 2022, o Terceiro Termo Aditivo foi assinado e prorrogou a vigência do convênio até 31 de dezembro de 2024 (Convênio nº113/SED/2017, p. 373, 379, 432, 433, 463, 464).

Figura 22 - Instituto Federal Campus Naviraí (IFMS) em funcionamento compartilhado com o Centro de Educação Profissional Senador Ramez Tebet



Fonte: Sítio eletrônico do Instituto Federal *Campus* Naviraí - Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://www.ifms.edu.br/campi/campus-navirai/sobre/fotos/recepcao-dos-estudantes-2019>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Assim, o prédio foi compartilhado entre oferta estadual e oferta federal até o ano de 2023. Em 2024, a oferta de cursos no Centro Estadual de Educação Profissional foi encerrada e em 06 de fevereiro de 2025, as atividades do Ceep foram totalmente extintas, por meio do Decreto nº16.559/2025⁵². Desse modo, conforme o gestor (G3), o espaço do Ceep foi totalmente cedido ao IFMS, revelando que o estado devolveu à União a infraestrutura inicialmente custeada por ela.

Figura 23 - Instituto Federal Campus Naviraí (IFMS) em funcionamento exclusivo no espaço do antigo Centro Estadual de Educação Profissional Senador Ramez Tebet



Fonte: Da autora, em 07 de janeiro de 2025.

Atualmente, o IFMS – *Campus* Naviraí mantém suas atividades no prédio originalmente destinado ao Ceep, ofertando dois cursos de graduação, dois cursos técnicos integrados ao ensino médio e programas de qualificação profissional. De acordo com informações do gestor (G3), o número de matrículas atinge cerca de 1.200 estudantes, ocupando, assim, a capacidade física total da edificação.

No entanto, a cessão do espaço para o funcionamento do IFMS configura um desvio de finalidade em relação ao propósito em que foi pactuado por meio do PBP. A construção da escola técnica foi projetada para expandir a rede estadual e promover a integração entre o ensino médio e a educação profissional. Porém, ao ser transferido para o uso do Instituto Federal, a infraestrutura deixa de cumprir a sua função na rede

⁵² Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ms/decreto-n-16559-2025-mato-grosso-do-sul-dispoe-sobre-o-encerramento-das-atividades-do-centro-estadual-de-educacao-profissional-senador-ramez-tebet-e-a-transferencia-do-seu-acervo-escolar-para-a-escola-estadual-presidente-medici-ambas-localizadas-no-municipio-de-navirai-ms-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 nov. 2024.

estadual e esvazia o papel do estado de ampliação de sua oferta pública, ainda que tenha possibilitado o aproveitamento da estrutura física.

Em visita presencial à instituição, constatou-se um espaço organizado, limpo, conservado, com laboratórios devidamente equipados e salas de aula amplas, mobiliadas com cadeiras, mesas, quadro branco, retroprojektor, computadores, ar-condicionado, ventilador, iluminação, cortinas, evidenciando um ambiente adequado e agradável, conforme as imagens a seguir:

Figura 24 - Laboratório de Informática - IFMS *Campus Naviraí*



Fonte: Da autora, em 07 de janeiro de 2025.

Figura 25 - Sala de aula - IFMS *Campus Naviraí*



Fonte: Da autora, em 07 de janeiro de 2025.

A biblioteca é ampla e está dividida em dois andares. O primeiro andar, possui uma recepção, em que fica a bibliotecária, e no ambiente interno, localizam-se diversas estantes com livros de diferentes áreas do conhecimento.

Figura 26 - Biblioteca - Primeiro andar - IFMS *Campus* Naviraí



Fonte: Da autora, em 07 de janeiro de 2025.

O segundo andar, é um espaço preparado para estudo individual ou em grupo, que possui mesas redondas e cadeiras, armários com materiais de uso, além de um estúdio para gravação de podcasts pelos alunos.

Figura 27 - Biblioteca - Segundo Andar - IFMS *Campus* Naviraí



Fonte: Da autora, em 07 de janeiro de 2025.

O IFMS *Campus* Naviraí tem cumprido um importante papel com o uso bem aproveitado da estrutura física e com a oferta de diversos cursos no município. A inserção dessa instituição federal foi responsável por provocar mudanças no cenário

de oferta de EMI em Naviraí, como pode ser observado nos dados de matrículas por rede administrativa, nos anos de 2015 e 2019.

Tabela 15 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Naviraí (2015 e 2019)

Dependência	Matrículas Ensino Médio Regular 2015	Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico 2015	Matrículas Ensino Médio Regular 2019	Matrículas Ed. Profissional Concomitante e Subsequente 2019	Matrículas EMI 2019
Estadual	1.640 (92%)	109 (22,5%)	1.137 (88%)	75 (12,5%)	103 (20%)
Federal ⁵³	-	-	-	3 (0,5%)	379 (74%)
Municipal	-	-	-	-	-
Privada	137 (8%)	375 (77,5%)	152 (12%)	528 (87%)	28 (6%)
TOTAL	1.777	484	1.289	606	510

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do INEP - Censo Escolar (2015 e 2019).

A tabela 15 apresenta as matrículas no EM regular, no EMI e na EP de nível técnico em Naviraí, nos anos de 2015 e 2019, em que é possível destacar os principais movimentos na oferta das redes estadual, federal e privada.

Na rede estadual, houve um decréscimo de 503 matrículas do EM regular, entre 2015 e 2019, uma redução de cerca de 30%. Essa tendência também se manifestou na educação profissional de nível técnico, em que as matrículas caíram de 109 para 75 no mesmo período, um decréscimo de 31%. Em contrapartida, a rede estadual passou a ofertar o EMI em 2019, contabilizando 103 matrículas, inexistentes até o ano de 2015, demonstrando uma tentativa da rede de articular formação geral com qualificação técnica.

Na rede privada, ao contrário da estadual, observou-se um aumento de 10,9% das matrículas no EM regular, que passou de 137 (2015) para 152 (2019). Na educação profissional, a expansão privada foi mais expressiva, passando de 375 para 528, um aumento de 40,8% nos anos analisados. Em 2019, a rede privada registrou reduzida participação na oferta do EMI, com apenas 28 matrículas registradas, 6% do total, demonstrando dificuldade para competir com a oferta pública, sobretudo a federal.

⁵³ Ressalta-se que a rede federal oferta, exclusivamente, o ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio.

Até 2015, a rede federal ainda não ofertava o ensino médio integrado e a educação profissional no município. Com a implantação do IIFMS – Campus Naviraí, essa realidade começou a se transformar. Em 2019, foram registradas 379 matrículas no ensino médio integrado, o que representou 74% do total de matrículas nessa modalidade. Esses dados demonstram a demanda latente por essa oferta educacional e o interesse da comunidade local por uma formação técnica de qualidade, gratuita e integrada ao ensino médio.

A análise dos dados evidencia uma reconfiguração da oferta do ensino médio e da educação profissional entre 2015 e 2019, marcada pelo recuo da rede estadual, tanto no EM regular quanto na educação profissional técnica de nível médio e, ao mesmo tempo, pela expansão da rede privada, principalmente na educação profissional. Isso demonstra uma tendência de que quanto mais lacunas na oferta pública, maior é a participação privada na educação.

No que tange à oferta integrada do ensino médio à educação profissional, a introdução da oferta federal no IFMS *Campus Naviraí*, foi um marco na reorganização da oferta educacional local. Em 2019, o IFMS respondeu por 74% das matrículas na modalidade EMI no município, enquanto a rede estadual foi responsável por 20% e a rede privada por apenas 6% do total.

A atratividade das instituições federais pode ser atribuída a um conjunto de fatores, que une a gratuidade, qualidade do ensino ofertado e a infraestrutura. Essa combinação de elementos contribuiu para um sentido de redirecionamento da demanda estudantil, anteriormente absorvida exclusivamente pela rede privada.

É inegável o impacto positivo decorrente da implantação do IFMS - *Campus Naviraí*, sobretudo no que diz respeito à ampliação da oferta pública de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. No entanto, compreende-se que a desativação das atividades do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí não representou a estratégia mais adequada sob a perspectiva do fortalecimento da oferta pública estadual de ensino.

Diante do contexto, a alternativa mais condizente com os princípios do federalismo cooperativo e com os preceitos do regime de colaboração seria a manutenção e o fortalecimento da oferta estadual, que permitiria uma atuação complementar à da rede

federal, contribuindo efetivamente para a ampliação do acesso ao EMI no âmbito da rede estadual, atendendo demandas da população local e do entorno.

Vale ressaltar que a ocupação do prédio do Ceep pelo IFMS não se configurava como uma condição essencial para o funcionamento da instituição federal. Isso porque, à época, a sede definitiva do *Campus* já se encontrava em construção, localizada na Rodovia MS-141, km 4, s/nº. Ademais, em 2020, o IFMS recebeu a doação de uma área adicional de 43 hectares, situada em frente ao local onde seria a nova sede, destinada à implantação de uma Fazenda Escola⁵⁴, voltada ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão relacionadas ao eixo agrário.

A decisão de centralizar os investimentos exclusivamente na rede federal, em detrimento da estadual, pode ser interpretada como um movimento que desconsidera o potencial de complementaridade entre os entes federativos na construção de uma política educacional inclusiva, equitativa e articulada. A transferência da infraestrutura estadual para a rede federal revela a sobreposição institucional. Ao invés da expansão pública, optou-se por reduzir a capacidade de atender as demandas regionais, dificultando, assim, a consolidação de uma política de Estado no campo da formação técnica integrada ao ensino médio.

Observa-se que, mesmo com a introdução do EMI pela rede federal, uma parcela significativa de estudantes que cursavam a educação profissional ainda era absorvida pela rede privada. Em 2019, essa rede concentrava 87% das matrículas nas modalidades concomitante e subsequente, o que indica a persistência de uma lacuna na oferta pública e também a limitação da capacidade de absorção do IFMS diante da totalidade da população estudantil.

Assim, embora a implantação do EMI pelo IFMS - *Campus* Naviraí tenha se mostrado atrativa (demonstrada pela predominância de 74% das matrículas nessa modalidade) e tenha contribuído para expandir o acesso à educação pública, esse avanço não foi suficiente para suprir todas as necessidades formativas local e do entorno.

Nesse cenário, ao invés de descontinuar as atividades do Ceep, o mais adequado seria investir na consolidação da rede estadual, ampliando as possibilidades de

⁵⁴ Disponível em: <https://www.ifms.edu.br/noticias/2020/ifms-em-navirai-recebe-area-para-implantar-fazenda-escola>. Acesso em 29 nov. 2024.

acesso ao EMI e complementando a atuação da rede federal. Compreende-se que essa estratégia permitiria o aumento do número de vagas e a diversificação da oferta de cursos técnicos, colaborando para a constituição de uma rede pública articulada e capaz de atender de forma mais abrangente às demandas formativas da população.

A análise do caso de Naviraí revelou uma série de desafios postos nas RIG na implementação de programas federais, que ultrapassam a fase de execução da construção, destacando questões de continuidade e manutenção das políticas públicas. Embora a coordenação horizontal do estado de MS tenha sido essencial na construção da escola técnica estadual, houve falhas na coordenação vertical, verificadas, sobretudo, na ausência da efetiva participação de todos os entes federados e no cumprimento parcial da União da assistência técnica e financeira.

O Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí não recebeu os equipamentos e os mobiliários prometidos, indicando limitações nas RIG instituídas, observadas na fragmentação entre a construção da infraestrutura e a continuidade da política. O contexto reflete um dos principais desafios no federalismo brasileiro, que é a falta de coordenação entre os níveis de governo, que se revela na incapacidade de manutenção dos projetos a longo prazo (Souza, 2005).

A devolução do Ceep de Naviraí ao governo federal aponta uma dificuldade recorrente enfrentada por estados e municípios na manutenção de programas federais, sobretudo quando não há repasse contínuo de recursos e assistência técnica da União. Isso corrobora a argumentação de Arretche (2004), que defende que a descentralização de políticas públicas no Brasil frequentemente se torna inviável devido à insuficiência da capacidade financeira e técnica dos entes subnacionais, dificultando a continuidade das iniciativas descentralizadas sem o suporte federal.

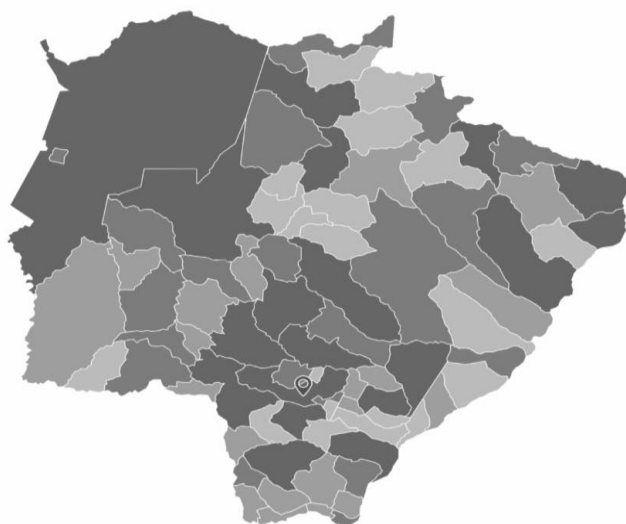
A ausência de suporte técnico e financeiro continuado por parte do governo federal comprometeu a capacidade de expansão da oferta educacional pela rede estadual. Em vez de a infraestrutura do Ceep consolidar-se como um instrumento para a mitigação das desigualdades educacionais e promoção da democratização do ensino, sua devolução ao governo federal representou um recuo institucional. Tal decisão limitou o alcance da política e enfraqueceu a possibilidade de ampliação da oferta estadual do EMI em um contexto de crescente demanda por formação técnica.

As fragilidades na sustentação das RIG, no que tange à responsabilidade compartilhada na manutenção e funcionamento de instituições públicas educacionais, contribuiu indiretamente para a perpetuação da participação da iniciativa privada na oferta de educação profissional local. Ademais, retardou a capacidade do poder público estadual de garantir esse direito constitucional de forma gratuita e com qualidade, conforme preceitua a CF/1988. Assim, entende-se que a ausência de mecanismos institucionais de coordenação e cooperação contínua pode comprometer a plena concretização de programas federais, especialmente aqueles voltados à mitigação de desigualdades educacionais.

5.1.2 O município de Dourados/MS: caracterização geral

O município de Dourados é o maior e o mais populoso município do interior do estado de Mato Grosso do Sul e está localizado a aproximadamente 235 km da capital estadual. Possui uma extensa área territorial de 4.062,236 km² (IBGE, 2023) e integra a Região Intermediária de Dourados. Faz divisa com os municípios de Rio Brilhante, Maracaju, Douradina, Itaporã, Fátima do Sul, Caarapó, Laguna Carapã e Ponta Porã.

Figura 28 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Município de Dourados



Fonte: Sítio eletrônico do IBGE⁵⁵.

⁵⁵ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em: 29 nov. 2024.

Em 1884, formou-se o primeiro povoado em Dourados, próximo ao Rio Dourados e o processo de colonização ganhou força a partir de 1914 com a instituição da Lei nº 658/1914, que reconheceu Dourados como um distrito pertencente ao município de Ponta Porã. Em 1935, foi elevado à categoria de município por meio do Decreto nº 30/1935, em que foi desmembrado de Ponta Porã⁵⁶.

O desenvolvimento da agropecuária e o crescimento do setor de serviços e comércio contribuíram para a constituição do centro urbano de Dourados com uma das melhores estruturas do estado. Atualmente, Dourados é o maior produtor de milho e feijão de Mato Grosso do Sul e está entre os três municípios com a maior economia estadual (IBGE, 2023).

A ampliação da cidade de Dourados foi acompanhada de um crescimento populacional contínuo, principalmente a partir da década de 1950, impulsionado, dentre outros, pela abertura de rodovias, o que facilitou o acesso a outros municípios e estados e a chegada de imigrantes e de migrantes de várias regiões do país. Seguindo a composição estadual, a população de Dourados é composta por uma diversidade de culturas como mineiros, gaúchos, paulistas, indígenas e paraguaios.

Em 2010, conforme os dados do IBGE, a população de Dourados era de 196.035 e, em 2019, aumentou para 222.949 habitantes, apresentando um significativo crescimento populacional. Em 2022, a população estimada de Dourados era de 243.367 habitantes, indicando um crescimento contínuo da população e configurando-se como o segundo mais populoso do estado, atrás apenas da capital Campo Grande.

Em 2007, apresentou um PIB *per capita* de R\$ 13.003,00, acima da média estadual que foi de R\$ 12.411,00, mas abaixo da média nacional que foi de R\$ 14.465,00 (IBGE, 2007). Em 2019, o PIB *per capita* de Dourados aumentou para R\$ 19.266,00, mas foi significativamente inferior à média estadual, que alcançou um crescimento de cerca de 210% em relação a 2007, chegando a R\$ 38.482,83 e nacional, que teve cerca de 185% de aumento no mesmo período, chegando a R\$ 41.071,00 (IBGE, 2019). Os dados mostram que, apesar da economia de Dourados ter crescido, esse crescimento foi proporcionalmente inferior ao observado no estado e no país,

⁵⁶ Atualmente, Dourados é constituído por nove distritos: Dourados (sede), Guaçu, Indápolis, Itaum, Panambi, Picadinha, São Pedro, Vila Formosa e Vila Vargas.

indicando que o seu desenvolvimento econômico não acompanhou a aceleração da economia do estado no período analisado.

No que tange aos aspectos educacionais⁵⁷, para compreender o cenário do município em que o PBP foi implementado, faz-se necessário recorrer aos dados do Censo Escolar de 2010. A tabela a seguir apresenta a população total por faixa etária (11 a 14, 15 a 17 e 18 e 19 anos) e a sua distribuição das matrículas entre as etapas e modalidades de ensino em Dourados.

Tabela 16 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Dourados/MS (2010)

Idade	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
EJA Alfabetização	36	68	79
EJA EF	388	341	84
Regular EF	12.012	3.056	311
Regular EM	882	4.620	889
EJA EM	-	204	368
Graduação	-	313	1.607
Matrículas Totais	13.318	8.602	3.338
População Total	13.939	10.862	7.116
Não matriculados	621	2.260	3.778

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Em 2010, a população total de adolescentes na faixa etária de 11 a 14 anos no município de Dourados era de 13.939. Essa população, em sua maioria (90,4%), estava matriculada no EF regular (12.012), EJA - alfabetização havia 36 matrículas; na EJA - EF havia 388 e, no EM regular, 882. Cerca de 621 adolescentes (4,5%) não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino e, possivelmente, estavam fora da escola.

Na faixa etária de 15 a 17 anos, a população total era de 10.862, sendo que 68 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 341 na EJA - EF; 3.056 no EF regular; 4.620 no EM regular; 204 na EJA - EM e 304 já haviam ingressado no ensino superior.

⁵⁷ Atualmente, o município de Dourados configura-se como um dos principais polos educacionais do Mato Grosso do Sul. Em 2025, destacam-se a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), que oferta mais de 40 cursos de graduação em diversas áreas do conhecimento, e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), com mais de 20 cursos de graduação implantados. Soma-se a esse cenário a presença do IFMS – Campus Dourados, inaugurado em 2014, que se consolidou como referência na oferta de educação profissional. A unidade disponibiliza cinco cursos técnicos de nível médio nas formas integrada, concomitante e subsequente, além de cursos de graduação, pós-graduação, programas de qualificação profissional e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

No entanto, cerca de 2.260 jovens (21%) não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

A população de jovens na faixa etária de 18 e 19 anos era de 7.116, em que 79 estavam matriculados na EJA - alfabetização, 84 estavam na EJA - EF; 311 no EF regular; 889 no EM regular; 368 na EJA - EM e 1.607 já frequentavam graduação. Tendo em vista a população total e o número de matriculados, estima-se que 3.778 jovens (53,1%) não frequentavam nenhuma etapa e modalidade de ensino.

Os dados educacionais do ano de 2010 indicaram que a faixa etária de 11 a 14 anos é a que apresenta maior cobertura educacional, em que a maior parte estava matriculada no ensino fundamental regular. Porém, uma parcela menor de estudantes ainda cursava a EJA, revelando a situação de distorção idade série.

A situação fica mais crítica na faixa etária de 15 a 17 anos, em que pouco mais da metade dos jovens (53,7%) cursavam o EM regular. Um número expressivo, que correspondeu a 35,5%, ainda estava no ensino fundamental regular e cerca de 722 estudantes frequentavam a EJA, apontando a defasagem idade-série. Soma a isso, aproximadamente 21% estavam fora da escola, apesar da faixa etária obrigatória abranger todos os que tenham entre 04 e 17 anos, como preconizado desde a Emenda Constitucional nº 59/2009.

Entre os jovens de 18 e 19 anos, observa-se que mais da metade estavam fora da escola. Dos jovens que permaneceram na escola, muitos ainda frequentavam a EJA no EM e no EF, revelando a distorção idade-série. Cerca de 22,5% dos jovens de 18 e 19 anos ingressaram na graduação, o que corresponde a uma taxa superior à média nacional (12%) e estadual (15%).

Em Dourados, assim como no contexto nacional e estadual, os dados apontam que o ensino fundamental é a etapa que possui maior cobertura de atendimento da população. As dificuldades aumentam com a progressão da idade, constatadas com os índices de distorção idade série e evasão escolar.

Para melhor compreender o contexto de oferta do EM e da EP em Dourados, os dados de matrículas por rede administrativa (2010), são detalhados na tabela 17, a seguir.

Tabela 17 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso Do Sul e em Dourados (2010)

Dependência	MS Matrículas Ensino Médio Regular	MS Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico	DOURADOS Matrículas Ensino Médio Regular	DOURADOS Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico
Estadual	85.760 (87%)	2.116 (28%)	6.127 (80%)	-
Federal ⁵⁸	645 (0,6%)	-	-	-
Municipal	102 (0,1%)	-	-	-
Privada	12.082 (12,2%)	5.425 (72%)	1.502 (20%)	1.319 (100%)
TOTAL	98.591⁵⁹	7.541	7.629	1.319

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados no sítio eletrônico do Inep.

A oferta do EM regular, tanto em nível estadual (87%) quanto municipal (80%), estava concentrada na rede estadual. No entanto, destaca-se a significativa participação da rede privada, que capturou cerca de 20% do total de matrículas no EM no município de Dourados, índice superior à média estadual (12,2%).

No que se refere à oferta de educação profissional, no estado de MS a participação estadual correspondia a apenas 28% das matrículas, estando a maior parte na rede privada (72%). Em Dourados, a oferta pública de educação profissional, assim como em Naviraí, era inexistente, tendo em vista que as redes estadual, federal e municipal não ofertavam essa modalidade de ensino, em 2010. Desse modo, a totalidade (100%) das matrículas concentrava-se na rede privada de ensino, restringindo o acesso aos mais favorecidos economicamente.

O breve contexto educacional de Dourados demonstrou que, assim como em âmbito nacional e estadual, os desafios de distorção idade série, evasão e exclusão escolar se agravam a partir dos 15 anos de idade, idade considerada ideal para inserção no ensino médio. Sendo assim, a ausência de oferta pública da educação profissional em Dourados e o considerável número de matrículas na rede privada, indicava a necessidade de políticas para superar as fragilidades na oferta pública.

⁵⁸ Ressalta-se que a rede federal oferta, exclusivamente, a etapa do ensino médio em sua forma integrada à educação profissional técnica de nível médio.

⁵⁹ O total de matrículas no ensino médio está diferente do especificado na tabela anterior, pois não abarcou a população com mais de 20 anos que estava matriculada no ensino médio.

Nesse contexto, a implementação do PBP no município de Dourados, foi uma ação estratégica que poderia contribuir para preencher as lacunas e expandir a oferta pública tanto do ensino médio, quanto da educação profissional, tendo em vista a sua proposta de ensino integrada. O programa objetivou ampliar vagas por meio do investimento em infraestrutura com a construção de um Centro Estadual de Educação Profissional no município, como será abordado a seguir.

5.1.2.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Dourados/MS e as relações intergovernamentais

O Programa Brasil Profissionalizado contemplou o município de Dourados com a construção do Centro Estadual de Educação Profissional. Assim como em Naviraí e Chapadão do Sul, Dourados foi incluído no convênio nº 658476/2009. As informações a seguir correspondem à sistematização do Processo nº 19/101095/2013, que detalha a implementação da obra de construção do prédio em Dourados/MS.

Conforme descrito no Volume I, página 118, do Processo Administrativo nº 19/101095/2013, vinculado ao Convênio nº 658476/2009, o terreno designado para a construção da escola técnica profissionalizante possui uma área de 13.682 m² (treze mil, seiscentos e oitenta e dois metros quadrados) e pertence ao município de Dourados. O município cedeu o referido terreno ao estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação. A cessão foi oficializada em 13 de junho de 2011, por meio de um Termo de Cessão de Uso de Área Pública por um período de 20 anos, ficando sob a total responsabilidade do estado quanto às obrigações assumidas nas obras realizadas (Mato Grosso do Sul, 2013).

Em 5 de junho de 2013, a Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul (Agesul) analisou a planilha orçamentária, o projeto arquitetônico e o memorial descritivo referentes à obra de construção do Ceep, com vistas à abertura do processo licitatório. A autorização para a contratação foi formalmente concedida pela diretora-presidente da instituição. Conforme registrado no Memorando nº 086/2013, o prazo estipulado para a execução da obra foi de 720 (setecentos e vinte) dias, com valor total estimado em R\$ 7.468.727,26 (sete milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, setecentos e vinte e sete reais e vinte e seis centavos).

O valor correspondente ao convênio da SED com o FNDE foi de R\$5.870.929,48 (cinco milhões, oitocentos e setenta mil, novecentos e vinte e nove reais e quarenta e oito centavos); em que R\$ 5.812.220,19 (cinco milhões, oitocentos e doze mil, duzentos e vinte reais e dezenove centavos) correspondeu à parte da concedente e R\$ 58.709,29 (cinquenta e oito mil, setecentos e nove reais e vinte e nove centavos) à parte do conveniente (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 02). Esses valores foram utilizados para a construção das salas de aula, laboratórios, quadra de esporte, refeitório, laboratórios especiais, auditório e biblioteca.

Diferente das demais obras, a construção do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados teve o projeto elaborado pelo conveniente. Assim, a SED/MS teve uma complementação na obra de R\$ 1.597.797,78 (um milhão, quinhentos e noventa e sete mil, setecentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos). Esse valor complementar refere-se aos serviços de construção da guarita, passarela e urbanização da obra, que foram arcados exclusivamente pela SED e correspondeu a 20,46% do total da obra (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 110).

A Agesul elaborou o memorial descritivo do Centro de Educação Profissional de Dourados, que contou com as seguintes especificações:

OS BLOCOS SÃO COMPOSTOS DOS SEGUINTE AMBIENTES:

Bloco 1 - Auditório, Foyer e Biblioteca: Biblioteca com dois pavimentos, rampa com 8% inclinação, Auditório, sala técnica, circulação, sanitário feminino, sanitário masculino, sanitário P.N.E, Hall de entrada e Foyer.

Bloco 2 - Laboratórios, Sanitários e Salas: Térreo - Laboratório química, 2 depósitos de material multimídia, 4 almoxarifados, laboratório de biologia, laboratório de física, laboratório de matemática, 2 sanitários feminino, 2 sanitários masculino, 2 sanitários P.N.E, DML, secretaria, reprografia, coordenação pedagógica, coordenação de estágio, recepção, diretoria, copa, sala dos professores, laboratório de línguas, laboratório de informática. 1º pavimento - 12 salas de aula e sanitário feminino, sanitário masculino, sanitário P.N.E.

Bloco 3 - Refeitório, Cozinha: Refeitório, Vivência, DML, cantina, cozinha, lavagem, utensílios, grêmio, vestiário feminino, vestiário masculino, despensa, despensa fria, carga e descarga, depósito.

Bloco 4 - Laboratórios Especiais: 2 laboratórios especiais e sanitário feminino, sanitário masculino, sanitário P.N.E.

Bloco 5 - Quadra de Esporte: Quadra poliesportiva coberta, depósito de materiais, vestiário feminino, vestiário masculino, coordenação de educação física, sala de multiuso.

Guarita: Guarita e sala técnica (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 132).

A infraestrutura planejada para os Ceep, conforme detalhada acima, revela uma semelhança com os padrões arquitetônicos adotados nos prédios dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil. A ampla estrutura, a divisão dos espaços com biblioteca, auditório, quadra de esporte, bem como a diversidade de laboratórios para atender a formação técnica, demonstra que as escolas tinham o potencial de elevar o padrão estrutural da rede de ensino estadual.

Além disso, as normas estabelecidas para a execução da obra previam que a empresa contratada deveria empregar exclusivamente materiais novos e de primeira qualidade. Segundo orientações da Agesul, a execução dos serviços deveria seguir rigorosamente os projetos aprovados, respeitando integralmente sua forma, dimensão e concepção arquitetônica, bem como as especificações do memorial descritivo.

Cabe destacar que a equipe de fiscalização da Agesul possuía prerrogativa para exigir a realização de ensaios, testes e comprovações técnicas dos materiais ou serviços utilizados, os quais deveriam ocorrer sob sua supervisão direta. Além disso, a empreiteira estava obrigada a manter, no canteiro de obras, o Livro de Obra devidamente atualizado, contendo os registros diários dos serviços executados, de modo a assegurar a transparência e o acompanhamento contínuo pela fiscalização estadual (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 136).

Em 30 de julho de 2013, a Agesul publicou o edital de licitação para a construção do prédio do Ceep, adotando a modalidade concorrência, do tipo “menor preço”, no qual concorreram as empresas Gomes e Azevedo Ltda.; Loma Ltda.; Poligonal Ltda. e Traço Ltda..

Após rigorosa análise das documentações habilitatórias e das propostas apresentadas, em 18 de agosto de 2013, a Comissão de Licitação da Agesul declarou a empresa Gomes e Azevedo Ltda. como vencedora, por ter apresentado o menor valor entre as concorrentes no montante de R\$ 7.237.196,71 (sete milhões, duzentos e trinta e sete mil, cento e noventa e seis reais e setenta e um centavos).

Em 14 de outubro de 2013, a Agesul firmou o contrato de nº 298/2013 com a empresa Gomes e Azevedo Ltda. para a construção do prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados/MS. O prazo de execução acordado foi de 720 dias, a contar da data de recebimento da Ordem de Início de Serviços, em 08 de novembro de 2013,

sendo que a empresa contratada teve o prazo de 5 dias para iniciar os serviços (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 98).

A obra de construção da escola técnica profissionalizante em Dourados/MS teve início em 12 de novembro de 2013. Portanto, o prazo final para a execução era 01 de novembro de 2015.

As medições mensais foram regularmente realizadas pela Agesul, que avaliava o serviço executado e determinava o pagamento correspondente. Após a conferência das certidões negativas da empresa contratada, o gerente de obras da Agesul encaminhava as medições para a Gerência de Acompanhamento de Contratos (GAC) para a autorização de pagamento e Gerência de convênios, para conferência e o valor da medição para a Gerência de finanças (GEF) para o pagamento das notas fiscais. A GEF encaminha mensalmente à Gecon os documentos para a prestação de contas. Após tirar cópias das documentações e inseri-las no Simec, a Gecon as encaminha para a GAC/Agesul após a prestação de contas.

Em 25 de junho de 2014, a diretora-presidente da Agesul enviou o Ofício nº 3043/2014 para a empresa contratada, informando que o valor do contrato passaria para R\$ 7.076.464,78, devido a desoneração orientada pela Caixa Econômica Federal e questionou a empresa se havia interesse em continuar com o contrato (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 303). A empresa sinalizou interesse em permanecer. Assim, a equipe jurídica da Agesul enviou uma justificativa legal explicando a alteração do valor e informando a necessidade de elaborar o 1º termo aditivo ao contrato.

O primeiro Termo aditivo foi celebrado entre a Agesul e a empresa contratada em 03 de julho de 2014, tendo como objetivo decrescer do valor do contrato a importância de R\$ 160.731,93 (p. 450)

Em novembro de 2014, a contratada apresentou uma justificativa sobre o atraso na obra, na qual alegou que o cronograma inicial da edificação não contemplava as características de execução de cada fase da construção e apresentou o cronograma de recuperação física da obra.

Em 05 de outubro de 2015, a empresa contratada solicitou a primeira prorrogação do prazo de conclusão da obra por 194 dias, a contar a partir de 05 de novembro de 2015.

Esta solicitação foi elaborada a partir de quatro justificativas principais, conforme consta no Processo nº19/101095/2013, v. IV, p. 318.

A primeira refere-se aos longos e repetitivos períodos chuvosos registrados desde o início do contrato, os quais superaram as médias históricas da região. Essa condição foi agravada pelas características do terreno, composto por rocha superficial e solo alagadiço, o que dificultava o escoamento da água e paralisava as atividades por três a quatro dias após cada precipitação, mesmo de pequeno volume, inviabilizando a continuidade dos trabalhos (Mato Grosso do Sul, 2013).

O segundo ponto trata da necessidade de alteração do tipo de fundação em todos os prédios do complexo, em razão das condições imprevistas do solo detectadas durante a execução. Tal mudança exigiu estudos técnicos, consultorias especializadas e a adoção de novas tecnologias, distintas daquelas previstas no projeto original, acarretando atrasos significativos no cronograma (Mato Grosso do Sul, 2013).

A terceira justificativa apresentada diz respeito à existência de inconsistências entre os projetos executivos, em especial entre os projetos de arquitetura e os de instalações hidrossanitárias e elétricas. Essas incompatibilidades resultaram em retrabalhos e interrupções sucessivas, que comprometeram a fluidez da execução da obra. Por fim, o quarto ponto refere-se à necessidade de relocação da subestação de entrada de energia elétrica, devido à inexistência de rede de média tensão no local originalmente projetado (Mato Grosso do Sul, 2013). Conforme a argumentação exposta pela empresa, essa alteração implicou a reformulação de toda a infraestrutura elétrica planejada para o complexo, exigindo adaptações que também impactaram o cronograma.

As justificativas apresentadas pela empresa contratada revelam uma sequência de falhas nas etapas iniciais de planejamento do projeto de construção do Ceep de Dourados, que afetou a execução e dificultou o cumprimento do cronograma previsto inicialmente.

A partir da apresentação de um novo cronograma pela empresa, a equipe da Agesul e os engenheiros responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da construção reafirmaram as justificativas emitidas pela contratada e acrescentaram, entre outras, a seguinte constatação:

Considerando o atraso no repasse financeiro por parte do FNDE no início de 2015, haja vista que na 17ª medição (período de 11/03 a 10/04/2015), medido R\$ 163.375,33 e recebido R\$ 112.978,68 em julho de 2015, 18ª medição (11/04 a 10/05/2015), medido R\$ 36.345,56, 19ª medição (período 11/05 a 10/06/2015), medido R\$ 153.976,37, 20ª medição (período de 11/06 a 10/07/2015), medido R\$ 236.411,40. Valores estes que só foram quitados em julho/2015, provocando assim um desequilíbrio financeiro a firma e consequentemente diminuição do ritmo de obra (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 360).

Assim, além dos erros cometidos pela equipe no planejamento inicial do projeto, os atrasos no repasse de recursos pelo FNDE prejudicaram diretamente a continuidade e o ritmo da obra, visto que dificulta a compra de materiais e o pagamento de fornecedores pela contratada. Tal fato aponta que a falha na gestão federal no cumprimento dos repasses financeiros, também afetou a execução da construção.

As justificativas técnicas foram enviadas pela equipe de engenheiros para o setor da Direx/Agesul, em 15 de outubro de 2015, e para a Procuradoria Jurídica da Agesul, em 19 de outubro de 2015. A procuradoria analisou as justificativas apresentadas e, em 21 de outubro de 2015, deu parecer favorável, entendendo que os motivos apresentados permitiam a concessão de prazo adicional para o contratado.

Na mesma data, 21 de outubro de 2015, foi emitido o 2º Termo Aditivo entre a Agesul e a empresa Gomes e Azevedo para a prorrogação do prazo. A vigência do contrato foi estendida em 194 dias, contados do dia 02 de novembro de 2015 a 13 de maio de 2016 (p. 367, Vol. IV).

Em 16 de abril de 2015, o engenheiro da Agesul, responsável pela fiscalização da obra, solicitou ao gerente de obras civis da Agesul alguns esclarecimentos de ordem técnica a respeito do projeto da obra e do projeto de implantação elétrica elaborado e aprovados para averiguações. O fiscal identificou, listou e comunicou que existiam divergências na quantidade de materiais necessários no projeto e na planilha. Alguns materiais constavam no projeto, porém, não estavam na planilha e vice-versa.

Em 22 de setembro de 2015, o arquiteto responsável pelo projeto enviou uma revisão do projeto de elétrica da obra do Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados/MS, acrescentando materiais que estavam faltando e alterando a especificação dos materiais antes solicitados.

Em 28 de janeiro de 2016, o engenheiro e fiscal da obra enviou à diretoria da Agesul uma justificativa técnica detalhada indicando a necessidade de uma reprogramação de obra para apreciação da Procuradoria Jurídica da Agesul. No qual destacou que “[...] a solicitada reprogramação não caracteriza transfiguração do objeto originalmente contratado e não altera o valor contratual [...] o cronograma físico financeiro permanece de acordo com o aprovado” (p. 563, Vol. IV).

A Procuradoria Jurídica da Agesul encaminhou, em 02 de fevereiro de 2016, a análise jurídica acerca da possibilidade de se proceder à reprogramação sem reflexos financeiros ao contrato entre a Agesul e a empresa Gomes e Azevedo. Dados os argumentos apresentados pelo fiscal e com a averiguação jurídica, emitiu parecer favorável indicando que

É perfeitamente possível que se proceda à reprogramação nas hipóteses em que estas implicam em alteração do valor contratual, quanto mais será possível *in casu*, em que a reprogramação não implicará em reflexo financeiro de nenhuma monta, além de não transfigurar objeto originalmente contratado, conforme orientação da Súmula 261/2010, do TCU (p. 568, Vol. IV).

Em 04 de abril de 2016, a empresa Gomes e Azevedo solicitou a segunda prorrogação de prazo da obra por mais 180 dias, a contar do dia 13 de maio de 2016, com data de conclusão para dia 09 de novembro de 2016. As justificativas apresentadas foram:

- a) Persistência de precipitações pluviométricas ocorridas desde o início da vigência da primeira prorrogação de prazo aprovada para a obra em epígrafe (novembro 2015) até o mês (fevereiro/2016) em intensidade bem acima das médias históricas da região da obra.
- b) Atrasos no pagamento de medições da obra ficando a mesma por período de 06 (seis) meses aproximadamente sem perceber proventos, o que atingiu diretamente o abastecimento de materiais e manutenção de incremento programado de mão-de-obra na busca da regularização do cronograma acordado para a primeira prorrogação de prazo aprovada.
- c) Crise Política-Financeira que atravessa a nação na atualidade o que de forma negativa vem provocando dificuldades no andamento dos serviços, pois limita a cada agravamento da mesma o número de fornecedores com valores que se possa ter como dentro de parâmetros que não prejudiquem o equilíbrio financeiro do empreendimento (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 693-700).

A argumentação sustentada pela empresa para a segunda solicitação de prorrogação de prazo repete os mesmos motivos apresentados no primeiro pedido (como fatores climáticos e atrasos nos repasses financeiros). No entanto, além de não realizarem explicações técnicas, também não apresentaram medidas corretivas. O único apontamento novo da empresa é a crise nacional, no entanto, não apresentam

qualquer documento ou evidência dos efeitos causados pela crise, tornando o argumento genérico e impreciso.

Mesmo assim, a equipe de fiscalização estadual acatou as justificativas apresentadas pela contratada e elaborou uma justificativa técnica para a Procuradoria Jurídica da Agesul, que confirmou a possibilidade de prorrogação de prazo, por entender estar respaldada legalmente diante de “fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes” (Mato Grosso do Sul, 2013).

O Terceiro Termo Aditivo do Contrato foi assinado em 12 de maio de 2016, prorrogando prazo de conclusão em 180 dias, conforme figura 29:

Figura 29 - Terceiro Termo Aditivo do Contrato

CLÁUSULA PRIMEIRA

1. DO OBJETO: Constitui objeto do presente Termo Aditivo a prorrogação do prazo de vigência do Contrato OC n. 298/2013, referente à obra de lote 01: construção do prédio do Centro de Educação Profissional, fonte FNDE, no município de Dourados/MS.

CLÁUSULA SEGUNDA

2. DA PRORROGAÇÃO: Fica prorrogado o período de vigência do Contrato supracitado, por mais 180 (cento e oitenta) dias, contados de 14/05/2016 a 09/11/2016.

CLÁUSULA TERCEIRA

*Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, S/N, Bloco 14 – Parque dos Poderes – Campo Grande-MS
CEP 79031-902 – Tel (67) 3318-5300 – 3318-5301 – Fax: (067) 3318-5476*

Agesul/Pjur/MV

Fonte: Processo nº 19/101095/2013, p. 725, Vol. IV.

Em 24 de outubro de 2016, o fiscal apresentou uma justificativa técnica para uma nova reprogramação de obra, mediante a correção de quantitativos de materiais necessários, a exclusão de alguns serviços que não seriam mais necessários e a inclusão de serviços básicos para melhorar o acabamento (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 420). Todos esses ajustes não caracterizariam transfiguração do objeto originalmente contratado e não alterariam o valor contratual, permanecendo o mesmo (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 421). A justificativa foi analisada e aceita pela Procuradoria Jurídica, que autorizou a reprogramação dos serviços indicados.

Realizada a última medição da obra, no valor de R\$ 701.460,79, em 28 de novembro de 2016, o engenheiro e fiscal da obra elaborou um comunicado ao gerente da Agesul acerca do saldo positivo no valor de R\$ 32.082,54, alegando:

Senhor gerente, a medição final no 36 da obra de Construção do prédio do Centro de Educação Profissional tem o valor de R\$ 701.460,79 e apresenta saldo positivo de RS 32.082,54 (Trinta e dois mil, oitenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos). O saldo é referente a fundação do bloco 06 (auditório/biblioteca), este foi o último bloco a ser erguido devido a questões de logística, pois se fosse erguido simultaneamente com os outros blocos atrapalharia o trânsito interno. Estava previsto para a fundação do bloco 06 estacas moldadas in-loco, tipo Strauss. Quando da execução da fundação detectou-se a existência de laje de pedra a 1 metro de profundidade, inviabilizando assim a execução das estacas. Foi definido então pelo Eng. (...) - Consultor, a execução de fundação em sapatas. Desta forma os itens abaixo discriminados não foram necessários a execução, haja vista que o quantitativo de forma/aço e concreto foi suficiente para execução das sapatas (Mato Grosso do Sul, 2013, p. 427).

A partir do trecho do comunicado apresentado, observa-se que mesmo diante dos obstáculos enfrentados durante o processo de construção da escola técnica, que culminou no atraso do cronograma e em dois termos aditivos de prazo, ao final da execução da obra, foi apresentado um saldo financeiro positivo⁶⁰ no contrato.

A obra foi finalizada em 17 de novembro de 2016, data em que representantes da Agesul assinaram o Termo de Recebimento Provisório da obra, após a equipe de fiscalização verificar que os serviços foram executados de forma satisfatória, em estrita obediência aos conceitos técnicos exigidos para a natureza da prestação de serviços contratados.

O Termo de Recebimento Definitivo foi assinado no dia 07 de fevereiro de 2017. Por fim, destacou-se que se ressalva o direito de a Agesul exigir a correção de eventuais vícios de construção que, porventura, venham a surgir, dentro do prazo estabelecido pelo Código Civil Brasileiro.

5.1.2.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS: coordenação horizontal

O processo de construção do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS foi permeado de desafios que dificultaram a entrega da obra no prazo inicial determinado para 01 de novembro de 2015.

⁶⁰ Conforme relatado em entrevista, a gestora (G2) informou que, apesar de a SED solicitar autorização ao FNDE para utilizar o saldo apresentado em outros recursos educacionais, a autarquia não autorizou e o valor foi devolvido ao governo federal.

As justificativas apresentadas para as prorrogações de prazo indicam fatores de ordem técnica e administrativa, climática e financeira, dentro os quais, destacaram-se: a necessidade de alteração do tipo de fundação nos prédios, demandando estudos adicionais e consultorias especializadas; a incompatibilidade entre projeto arquitetônico e instalações elétricas e hidráulicas, o que gerou retrabalhos para ajuste; chuvas intensas e o atraso no repasse de recursos pelo FNDE.

Com exceção das duas últimas, as demais justificativas estão relacionadas ao papel coordenador do estado de MS, que indicam falhas no planejamento inicial do projeto, inobservância das características do solo e da ausência de rede elétrica adequada, motivos que desencadearam obstáculos no decorrer da execução que poderiam ter sido evitados.

O tempo adicional gasto com as reprogramações e ajustes necessários poderia ter sido evitado se o planejamento inicial tivesse sido mais rigoroso no que tange às questões técnicas da obra. Além disso, os problemas de compatibilidade entre os projetos arquitetônicos e os sistemas de instalações deveriam ter sido identificados na fase inicial do projeto pela equipe responsável pela análise.

Essas falhas indicam uma possível fragilidade e/ou falta de comunicação adequada na equipe técnica estadual responsável pela obra de Dourados/MS, desvelando fragilidades na capacidade técnica e na coordenação horizontal no processo inicial da obra.

Apesar dos desafios enfrentados, a atuação e o acompanhamento regular da Agesul permitiram que todas as pendências identificadas, que estavam ao seu alcance, fossem solucionadas. A equipe responsável pela obra realizou os procedimentos de revisão dos projetos, ajustou as divergências entre eles e elaborou a reprogramação da obra sem alterar o valor do contrato, impedindo a paralisação da construção.

Assim como na obra de Naviraí, o trabalho foi conjunto, realizado com a constante interação dos diversos setores estaduais (Agesul, SED, GAC, GEF, Gecon), o que propiciou a superação dos entraves ao longo do processo e possibilitaram a total conclusão da obra em novembro de 2016.

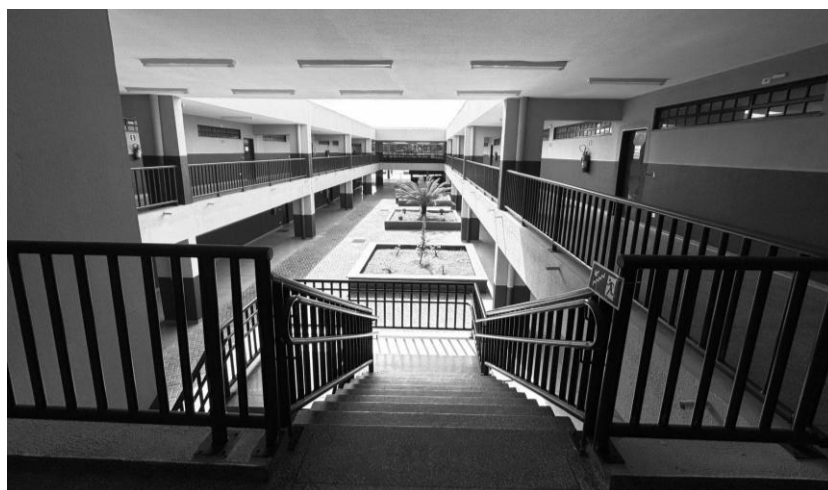
O Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados foi denominado Professora Evanilde Costa da Silva e sua infraestrutura foi construída de acordo com o modelo padrão definido pelo FNDE, com poucas adaptações.

Figura 30 - Centro Estadual de Educação Profissional - Professora Evanilde Costa da Silva - Dourados/MS



Fonte: Da autora, em 13 de agosto de 2024.

Figura 31 - Centro Estadual de Educação Profissional - Professora Evanilde Costa da Silva - Dourados/MS



Fonte: Da autora, em 13 de agosto de 2024.

No que tange a coordenação horizontal, constatou-se que na fase inicial do projeto, as diversas inconsistências não foram previamente observadas, o que, combinada a outros fatores, provocou o atraso na conclusão da obra. No entanto, a equipe estadual conseguiu reverter e solucionar os obstáculos, por meio de uma atuação ativa da gestão estadual e da plena articulação entre setores do mesmo nível governamental, com cooperação e compartilhamento de responsabilidades.

É importante ressaltar que as inúmeras inconsistências identificadas no projeto inicial, poderiam, em tese, justificar alterações no valor do contrato, fato observado frequentemente em obras públicas.

Entretanto, no caso da obra de construção do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados, não foi necessário o acréscimo financeiro ao valor acordado. Pelo contrário, o projeto foi concluído com um saldo positivo de recursos no valor aproximado de R\$32.000,00 (trinta e dois mil reais). Isso indica que a comunicação satisfatória entre os setores e gestores estaduais envolvidos na implementação, bem como as escolhas técnicas e administrativas devidamente documentadas, foram fundamentais para esse resultado, ilustrando o comprometimento estadual no uso dos recursos federais na execução do programa.

Ressalta-se que a existência de saldo positivo após a conclusão integral da obra da escola técnica no município de Dourados constitui um fato excepcional. Até o momento, não foram identificados registros semelhantes em estudos sobre a implementação do Programa Brasil Profissionalizado, o que confere a esse caso um caráter singular e relevante acerca da aplicação de recursos públicos no campo da educação.

Ademais, contraria a tendência demonstrada pela literatura sobre a implementação do PBP em diversos estados brasileiros, marcados por atrasos, paralisações e necessidade de aditivos contratuais de valores.

5.1.2.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS: coordenação vertical

A análise da implementação do PBP em Dourados indicou que houve fragilidades na condução da coordenação horizontal e na capacidade técnica estadual no processo inicial da obra. Somados a isso, outros aspectos citados estão diretamente relacionados ao papel do governo federal e na sua função de coordenação vertical.

Isso ficou evidente na justificativa apresentada pela empresa responsável pela obra para solicitar a segunda prorrogação do prazo. Além da persistência das precipitações pluviométricas, a empresa alegou que houve atrasos no pagamento das medições da

obra e que, por um período de 6 (seis) meses, ficou sem receber proventos, o que atingiu diretamente o abastecimento de materiais e de manutenção de incremento programado de mão-de-obra.

O governo federal não garantiu a regularidade dos repasses de recursos para a obra, comprometendo, assim, a aquisição de materiais e a manutenção da obra programada, contribuindo para os atrasos mencionados pela empresa e indicando uma dependência financeira do estado.

A empresa ainda citou a crise político-financeira que atravessava o país no período, que também afetou o andamento da obra, pois limitou o número de fornecedores com valores compatíveis com os parâmetros financeiros do empreendimento, o que expõe a fragilidade do modelo de financiamento, pois não oferece mecanismos para lidar com imprevistos.

A análise do processo de implementação da escola técnica em Dourados indicou que a coordenação vertical estabelecida entre o governo federal e os governos subnacionais foi limitada e desvelou uma dependência financeira do estado com a União, bem como a falta de planejamento integrado entre os entes.

5.1.2.4 Concretização do Centro Estadual de Educação Profissional em Dourados/MS

Apesar dos desafios na coordenação horizontal e vertical, a obra do Centro Estadual de Educação Profissional Professora Evanilde Costa da Silva de Dourados foi concluída em novembro de 2016 e foi oficialmente criado pelo Decreto nº14.704, de 30 de março de 2017.

Assim como ocorreu no município de Naviraí, a aquisição de equipamentos, mobiliários e materiais básicos para o funcionamento da instituição em Dourados estava condicionada à formalização de um novo convênio entre a Secretaria de Estado de Educação e o FNDE. No entanto, as propostas encaminhadas pela secretaria estadual nunca receberam aprovação do Ministério da Educação, sob a justificativa da crise financeira que afetava o país naquele período.

O papel da União como coordenadora central e principal financiadora do programa, também apresentou fragilidades. Além do governo federal ficar um período de 6 (seis) meses sem repassar o valor das medições para o estado de Mato Grosso do Sul, também não arcou com os equipamentos dos centros, como anunciado.

O Estado enfrentou dificuldades para garantir o pleno funcionamento do Centro de Educação Profissional Professora Evanilde Costa da Silva, refletindo a fragilidade da articulação intergovernamental para a manutenção da infraestrutura educacional. Inaugurado em 2017, o centro iniciou suas atividades com restrições significativas, incluindo a falta de recursos didáticos, mobiliários e adequações estruturais necessárias para seu pleno funcionamento.

Em 2017, primeiro ano de funcionamento, os cursos ofertados (Técnico em Informática; Agronegócio; Restaurante e bar, Qualidade; Infraestrutura Escolar) registraram um total de 218 matrículas, representando apenas 18,1% da capacidade total da instituição (1.200 alunos).

Diante da dificuldade em ocupar plenamente a estrutura, em julho de 2017, a SED/MS cedeu seis salas de aula, ou seja, 50% da capacidade física do prédio do Ceep para o funcionamento do Centro Estadual de Educação de Jovens e Adultos (Ceeja). Com isso, o prédio passou a operar como um espaço compartilhado entre duas modalidades de ensino distintas.

Mesmo atuando com a metade da capacidade, o Ceep de Dourados nunca atingiu um número de matrículas próximo da sua capacidade total. Em 2018, registrou 272 matrículas e, em 2019, o número de matrículas caiu para 146 estudantes. Esses números indicam que os desafios estruturais limitaram a oferta e também podem ter impactado na adesão dos estudantes. Além disso, a diminuição da quantidade de matrículas, de 2018 para 2019, revela uma possível desmotivação da comunidade em relação à instituição que, sem investimentos adequados, não conseguiu se consolidar.

Em visita ao Ceep de Dourados em agosto de 2024, constatou-se que o prédio ainda não tinha sido totalmente equipado. A limitação de recursos didáticos, mobiliários e estruturais persiste, principalmente nos laboratórios, como pode ser observado na figura 32 que segue.

Figura 32 - Laboratório de Ciências/Ceep – Dourados/MS

Fonte: Da autora, em 13 de agosto de 2024.

Assim como em outros espaços da escola, observou-se a escassez de equipamentos e recursos didáticos no laboratório de Ciências, que pode afetar a aprendizagem e o desenvolvimento de atividades dos cursos ofertados, além de restringir a realização de aulas práticas e inviabilizar a oferta de novos cursos. Esse contexto demonstra que, mesmo após sete anos de sua inauguração, o Ceep de Dourados ainda enfrenta desafios relacionados à falta de equipamentos e materiais, o que pode comprometer a qualidade do ensino ofertado, além de restringir a oferta e tornar-se pouco atrativo para os jovens residentes do município.

No que se refere à oferta do EM e da EP, destacou-se o panorama de matrículas nos anos de 2015 e 2019, conforme anunciado na tabela 18, a seguir.

Tabela 18 - Matrículas no EM e na Educação Profissional em Dourados (2015 e 2019)

Dependência	Matrículas Ensino Médio Regular 2015	Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico 2015	Matrículas Ensino Médio Regular 2019	Matrículas Ed. Profissional Conc. e Sub. 2019	Matrículas EMI 2019
Estadual	5.751 (82%)	288 (14%)	5.836 (84%)	230 (18%)	352 (48%)
Federal	-	116 (6%)	-	-	382 (52%)
Municipal	-	-	-	-	-
Privada	1.243 (18%)	1.607 (80%)	1.149 (16%)	1.055 (82%)	-
TOTAL	6.994	2.011	6.985	1.285	734

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do INEP - Censo Escolar (2015 e 2019).

A tabela 18 apresenta dados comparativos das matrículas no EM regular e na educação profissional técnica de nível médio no município de Dourados/MS, nos anos de 2015 e 2019, considerando a dependência administrativa das instituições. Em 2019, também são incluídas as matrículas na modalidade de EMI.

A rede estadual foi a principal responsável pela oferta do EM regular, com 82% das matrículas em 2015 e 84% em 2019, o que evidencia sua centralidade na garantia de oferta desta etapa de ensino. Por outro lado, sua participação na Educação Profissional Técnica era significativamente mais baixa, já que os percentuais de oferta correspondiam a apenas 14% em 2015, e 18% em 2019, ainda que tenha havido um leve crescimento.

Em 2019, a rede estadual passou a ofertar 352 matrículas no EMI, representando 48% do total dessa modalidade na cidade, contribuindo para a oferta que era concentrada exclusivamente na rede federal.

A rede federal apresentou uma concentração de oferta na educação profissional, com 116 matrículas em 2015 e, em 2019, chegou a contabilizar 382 matrículas no EMI, cerca de 52% do total de matrículas na modalidade. Essa participação federal indica o diferencial dos Institutos Federais na oferta do EMI, com estrutura pedagógica, tecnológica e docente adequadas à proposta de formação politécnica e integral.

A rede privada teve uma participação de 18% no EM regular em 2015 e 16% em 2019, demonstrando estabilidade na sua oferta de matrículas. No que tange à Educação Profissional Técnica, ressalta-se o predominante percentual de matrículas, que atingiu 80% em 2015 e 82% em 2019, mesmo com a queda no número absoluto de estudantes (de 1.607 para 1.055).

Vale destacar que a rede privada não ofertou o EMI, o que corrobora a análise de que esse segmento prioriza a oferta fragmentada e que o compromisso com a formação integral dos indivíduos concentra-se na rede pública.

A entrega do prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados foi uma conquista importante para o município, diante das demandas educacionais existentes. Mas não foi capaz de expandir a oferta do EMI. Atualmente, são ofertados, na modalidade EaD, cursos técnicos de administração, infraestrutura escolar,

alimentação escolar e secretaria escolar. Na modalidade presencial, são ofertados os cursos técnicos de agronegócio, qualidade, informática e restaurante e bar e nunca houve a implementação do ensino médio integrado na unidade, o que configura um desvio de finalidade em relação aos objetivos centrais do PBP e demonstra a limitação do planejamento da gestão estadual e a fragilidade de coordenação federativa no processo indutivo da política.

Assim, o propósito de ampliar a oferta do EMI por meio do Ceep/Dourados ainda não se concretizou. Todavia, reconhece-se que, dentro de seus limites, a escola desempenha um papel relevante na promoção da educação profissional pública no município.

Com a análise do processo de implementação do PBP em Dourados, foi possível identificar desafios nas RIG instituídas entre os entes federados, que foram observadas em Naviraí e que também se repetem, de modo mais amplo, no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

O município de Dourados teve participação limitada na implementação, identificada apenas na cessão do terreno, indicando a falta de mecanismos efetivos de cooperação, já que a contribuição municipal ficou restrita ao planejamento inicial.

O estado de Mato Grosso do Sul teve um importante papel no financiamento da obra. Além do valor de 1% de contrapartida, a SED/MS ficou responsável por arcar com cerca de 20,46% do total da obra. Soma a isso, a responsabilidade por garantir a aquisição de materiais e equipamentos, também ficou a cargo do estado, o que pode ter gerado um desequilíbrio financeiro não previsto no projeto inicial de implementação do programa.

Diversos aspectos indicam falhas no apoio financeiro da União ao estado. O principal papel de financiamento (99%) estava a cargo do governo federal, que não conseguiu manter a regularidade dos repasses, prejudicando a execução do cronograma da obra.

Além disso, o não cumprimento da disponibilização de recursos financeiros para a equipar o Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados pelo governo federal, limitou a implementação do PBP. Até o ano de 2024, o Ceep carecia de

equipamentos, funcionava com público bem abaixo da sua capacidade física, ainda não ofertava o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional e possuía um limite significativo de alcance e atratividade, bem como de quadro pessoal, como informado pela gestora (G4).

Tais fatores evidenciam a dependência financeira dos entes subnacionais com o governo federal, que pode ser reiterada pela falta de apoio financeiro da União após a conclusão da construção, que resultou em uma implementação limitada do programa.

A análise da implementação do PBP em Dourados, por meio da construção do Centro Estadual de Educação Profissional, assim como em Naviraí, demonstra que, embora a União tenha desempenhado papel fundamental no financiamento da infraestrutura física da escola, a falta de suporte financeiro federal após a conclusão do prédio dificultou a expansão da oferta estadual de educação profissional no município.

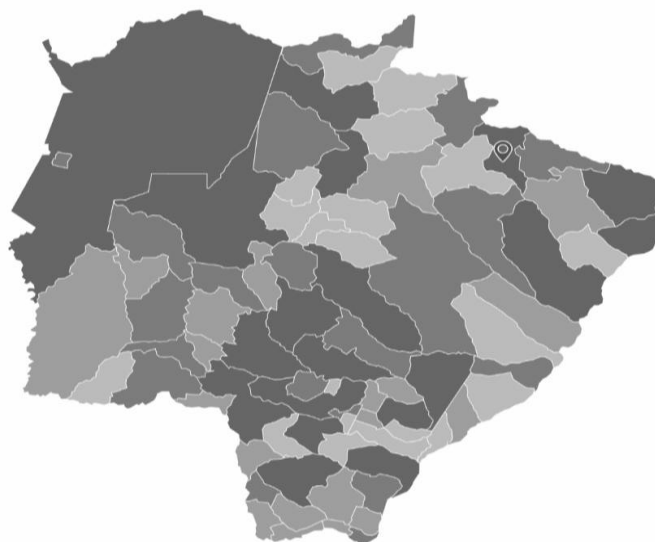
Esse contexto indica a necessidade de RIG mais cooperativas, que não se limitem à construção da infraestrutura, mas assegurem a continuidade do apoio técnico e financeiro, bem como promova um planejamento integrado entre os entes federados, garantindo a colaboração dessas instâncias para que os espaços educacionais com grande potencial não operem abaixo de sua capacidade instalada e que não fortaleça a tendência de predominância de participação privada na educação profissional do município.

Infere-se que as RIG instituídas na implementação do PBP em Dourados foram fundamentais para a finalização da infraestrutura da escola técnica, que contou com o aporte de recursos federais e com a coordenação horizontal do estado. Porém, elucidaram lacunas presentes no federalismo cooperativo brasileiro na implementação de políticas públicas, principalmente no que tange às falhas no apoio financeiro da União e na dependência financeira dos entes subnacionais para o funcionamento, a manutenção e a continuidade de programas federais.

5.1.3 O município de Chapadão do Sul/ MS: caracterização geral

Chapadão do Sul está localizado no nordeste de Mato Grosso do Sul, na microrregião geográfica de Cassilândia, a aproximadamente 330 km da capital Campo Grande. Possui cerca de 3.252,327 km de extensão territorial e faz divisa com os municípios Costa Rica, Água Clara, Paranaíba, Cassilândia e com o estado de Goiás.

Figura 33 - Mapa do estado de Mato Grosso do Sul - Local selecionado município de Chapadão do Sul



Fonte: Sítio eletrônico do IBGE⁶¹.

A região de Chapadão do Sul foi ocupada por migrantes na década de 1970, principalmente gaúchos vindos do Rio Grande do Sul, que passaram a explorar o território com o plantio de arroz, soja e milho. O conjunto de fatores naturais favoráveis como clima, solo e relevo plano favoreceram o desenvolvimento agroindustrial de Chapadão do Sul e motivaram grande fluxo de migrantes sulistas (Rocha, 2005). Assim, desde 1970, Chapadão do Sul tem experimentado um processo de crescimento econômico e populacional, resultante de vários fatores como o avanço das inovações técnico-científicas, a industrialização e a modernização agrícola (Rocha, 2005).

Em 1980, Chapadão do Sul foi oficializado como distrito pela Lei Estadual nº 180, subordinado ao município de Cassilândia. Em 1987, foi elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 768. Ao longo do tempo, Chapadão do Sul ganhou

⁶¹ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/chapadao-do-sul/panorama>.

destaque na agropecuária e tornou-se um grande polo agroindustrial moderno⁶², o que estimulou ainda mais o seu desenvolvimento econômico e social.

Atualmente, o município possui a segunda maior plantação de algodão do estado, e é um dos maiores produtores de soja, milho, cana-de-açúcar e se destaca na pecuária com criação bovina.

Além da agropecuária, o município de Chapadão do Sul dispõe de um importante setor comercial e de serviços, que são responsáveis por 52,5% do seu PIB, seguido pelo setor da agropecuária e indústria. Os dados do Ministério do Trabalho e Emprego indicaram que cerca de 4,7 mil empresas estavam instaladas na cidade em 2020.

Conforme os dados do IBGE (2007), Chapadão do Sul possuía um PIB per capita de R\$ 27.816,00, cerca de 123% maior que a média estadual, que era de R\$ 12.411,00 e 92% acima da média nacional, que era de R\$ 14.465,00, em 2007. Já em 2019, essa diferença diminuiu, mas ainda assim, manteve a média do município superior à estadual. Chapadão do Sul apresentou PIB *per capita* de R\$ 39.066,00, enquanto a média estadual foi de R\$ 38.482,83 e a média nacional foi de R\$ 41.071,00. Isso demonstra que, enquanto o estado e o país cresceram de forma acelerada, Chapadão do Sul teve um avanço mais modesto, o que reduziu sua posição relativa na economia regional e nacional (IBGE, 2019).

Em relação aos aspectos sociais, o município de Chapadão do Sul apresentou um crescimento populacional progressivo ao longo dos anos. Em 2010, contava com 19.648 pessoas residentes e, em 2022, passou a ocupar a 15ª posição entre os municípios mais populosos do estado, com 30.993 habitantes (IBGE, 2022).

No que se refere aos aspectos educacionais, é importante compreender contexto educacional local no período em que o PBP foi implementado. Assim, apresenta-se, a seguir, um breve panorama da estrutura educacional do município, abordando a demanda populacional na faixa etária de 11 a 19 anos, a distribuição das matrículas por modalidade de ensino e os dados relativos ao acesso ao EM e à EP.

⁶² Para aprofundamento, ver Rocha (2005). O autor explora o processo de modernização agrícola no município de Chapadão do Sul. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/16068/1/ChapadaoSulEspaco.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

Tabela 19 - Dados da população de 11 a 19 anos e distribuição de matrículas no município de Chapadão do Sul/MS (2010)

Idade	11 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
EJA Alfabetização	4	24	-
EJA EF	80	105	5
Regular EF	1.175	248	9
Regular EM	88	570	68
EJA EM	-	29	41
Graduação	-	15	148
Matrículas Totais	1.347	991	271
População Total	1.404	1.153	695
Não matriculados	57	162	424

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Os dados da tabela referente à população de 11 a 19 anos e a distribuição de matrículas no município de Chapadão do Sul, permite uma análise detalhada da cobertura escolar por faixa etária e modalidades de ensino, a partir dos dados oficiais do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE.

Em 2010, a população total de adolescentes de 11 a 14 anos no município de Chapadão do Sul era de 1.404. Dos que estavam estudando, cerca de 1.175 estavam matriculados no ensino fundamental regular, o que correspondia a 87,2%. Os demais encontravam-se na EJA - alfabetização (4); na EJA - EF (80), e no EM regular, já haviam ingressado 88 adolescentes. Cerca de 4% dos adolescentes não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino e, possivelmente, estavam fora da escola.

A população total na faixa etária de 15 a 17 anos era de 1.153, sendo que 24 estavam matriculados na EJA - alfabetização; 105 na EJA - EF; 248 no EF regular (25%); 570 no EM regular (57,5%); 29 na EJA - EM e 15 já haviam ingressado no ensino superior. Desse modo, 162 jovens (14%) não estavam matriculados em nenhuma etapa ou modalidade de ensino.

A população total de jovens de 18 e 19 anos era de 695, em que 5 estavam na EJA - EF; 9 no EF regular; 68 no EM regular; 41 na EJA - EM e 148 já frequentavam graduação. Assim, estima-se que 424 jovens (61%) não frequentavam nenhuma etapa e modalidade de ensino.

No município de Chapadão do Sul a taxa de escolarização é mais elevada na população de 11 a 14 anos, que corresponde a 96% da população total, porém, cerca de 4% estavam fora da escola. Soma a isso, a distorção idade série está presente desde a faixa de 11 a 14 anos e se acentua nas demais faixas etárias analisadas. Com o avanço da idade, o abandono, bem como a exclusão escolar também foram crescentes no município, seguindo a tendência observada em nível nacional e estadual. Entre a população de 15 a 17 anos, idade ideal para cursar o ensino médio, um percentual elevado de 35,6% dos jovens ainda cursava o ensino fundamental (EJA e regular), indicando trajetórias escolares irregulares. Além disso, cerca de 14% da população entre 15 e 17 anos estavam fora da escola em Chapadão do Sul, no ano de 2010.

Tabela 20 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Mato Grosso Do Sul e em Chapadão do Sul (2010)

Dependência	MS Matrículas Ensino Médio Regular	MS Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico	CHAPADÃO DO SUL Matrículas Ensino Médio Regular	CHAPADÃO DO SUL Matrículas Ed. Profissional Nível Técnico
Estadual	85.760 (87%)	2.116 (28%)	732 (88%)	-
Federal ⁶³	645 (0,6%)	-	-	-
Municipal	102 (0,1%)	-	-	-
Privada	12.082 (12,2%)	5.425 (72%)	93 (12%)	111 (100%)
TOTAL	98.591⁶⁴	7.541	825	111

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponibilizados no site eletrônico do Inep.

A oferta do EM regular, tanto em nível estadual (87%) quanto municipal (88%), estava concentrada na rede estadual de ensino. A participação privada no ensino médio no estado de MS e em Chapadão do Sul correspondia a cerca de 12% do total de matrículas.

Na oferta pública de EP, observam-se fragilidades e, conseqüentemente, uma expressiva participação privada, que mantinha um percentual de 72% da oferta

⁶³ Ressalta-se que a rede federal oferta, exclusivamente, o ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio.

⁶⁴ O total de matrículas no ensino médio está diferente do especificado na tabela anterior, pois não abarcou a população com mais de 20 anos que estava matriculada no ensino médio.

estadual dessa modalidade no MS, em 2010. Em Chapadão do Sul, a situação é ainda mais precária, pois não havia nenhuma instituição de ensino que oferecesse educação profissional técnica de nível médio no município, independente da esfera administrativa (estadual, municipal, federal ou privada). A rede privada era a única que ofertava educação profissional e absorvia 100% das matrículas no ano de 2010, o que limitava o acesso dos jovens que não tinham recursos financeiros para ingressar em instituições particulares.

A exclusividade da oferta de educação profissional pela rede privada até o ano de 2010 demonstra a ausência de iniciativas públicas, em âmbito estadual, federal e municipal, voltadas ao atendimento dessa modalidade no município. Tal omissão por parte do poder público permitiu que o setor privado assumisse integralmente a responsabilidade pela oferta de cursos técnicos, revelando uma lacuna significativa na política de garantia da educação profissional pública.

A inexistência de estabelecimentos públicos de ensino profissional restringia o acesso a essa modalidade de ensino, comprometendo sua democratização e indicando a falta de articulação entre as políticas educacionais e as especificidades locais, mesmo em um município com reconhecida vocação agrícola e industrial, como Chapadão do Sul, impedindo que os jovens tivessem acesso a oportunidades de qualificação que poderiam expandir suas possibilidades de inserção social e profissional.

Em síntese, o cenário educacional de Chapadão do Sul, do ano de 2010, demonstrou que, assim como em âmbito nacional e estadual, os entraves da educação básica de distorção idade série, evasão e jovens fora da escola se tornam ainda mais graves a partir dos 15 anos de idade, revelando mais desafios para a permanência e a conclusão do ensino médio. Com a implementação do PBP no município, esse desequilíbrio na implementação da política de formação técnica pública tende a ser amenizado, visto que a construção do Centro Estadual de Educação Profissional previa a oportunidade de 1.200 novas matrículas no EMI.

A seguir, analisa-se a implementação do PBP em Chapadão do Sul, que foi uma das ações governamentais que possibilitou a ampliação de oportunidades de acesso ao EM e a educação técnica profissionalizante para os jovens residentes e do entorno.

A seguir, analisa-se a implementação do PBP em Chapadão do Sul, iniciativa governamental que visava contribuir para a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino médio público articulado à educação técnica.

5.1.3.1 A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Chapadão do Sul/ MS e as relações intergovernamentais

O município de Chapadão do Sul também foi contemplado com o convênio nº 658476/2009 para a construção do prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Chapadão do Sul/MS. As informações a seguir correspondem à sistematização do Processo nº 19/101607/2011, que detalha a implementação da obra de construção no referido município.

O PBP depende da plena articulação entre o governo federal e os governos subnacionais para sua implementação. Assim como nas demais obras, em Chapadão do Sul, a maior parte dos recursos foram custeados pela União, representada pelo FNDE. O estado de Mato Grosso do Sul, por meio da SED, custeou serviços não financiados pelo FNDE para a implantação da obra e, por meio da Agesul, ficou responsável pela execução total da obra. Diferente dos outros municípios que cederam o terreno por um período determinado, Chapadão do Sul município fez a doação do terreno. Ao ser questionado sobre esse fato, um gestor municipal informou em entrevista que a doação se deu integralmente, pois era de grande interesse do município receber uma obra desse porte.

O valor correspondente ao convênio da SED com o FNDE para a construção em Chapadão do Sul foi de R\$ 5.846.342,54 (cinco milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos); em que R\$ 5.787.879,12 (cinco milhões, setecentos e oitenta e sete mil, oitocentos e setenta e nove reais e doze centavos) correspondeu à parte do concedente e R\$ 58.463,42 (cinquenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e três reais e quarenta e dois centavos) à parte do conveniente (p. 02). Esses valores foram utilizados para a construção das salas de aula, laboratórios, quadra de esporte, refeitório, laboratórios especiais, auditório e biblioteca. Além disso, a SED disponibilizou o valor de R\$ 203.159,86 (duzentos e três mil, cento e cinquenta e nove reais e oitenta e seis centavos) de

complementação, para realizar serviços não financiados pelo FNDE para a implantação da obra tais como: limpeza mecanizada do terreno, movimento de terra, calçadas e meio fios externos a delimitação do terreno, serviços de geologia e urbanização (pavimentação de acessos pátios, muro etc.) (p. 585).

O terreno doado pelo município de Chapadão do Sul ao estado de Mato Grosso do Sul, foi avaliado em R\$R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil) e possui área total de 24.881,12 m² (vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e um metros quadrados). A doação foi oficializada em 25 de setembro de 2009, por meio de Escritura Pública de Doação, para a construção do Centro Estadual de Educação Profissional (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 158-159).

Conforme o memorial descritivo, a área total a ser construída seria distribuída da seguinte forma:

Figura 34 - Descrição da distribuição dos blocos da escola técnica de Chapadão do Sul

OBRA: CENTRO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	
LOCAL: AV. Paraná, Chapadão do Sul - MS	
Área do Terreno: 24.881,12 m²	
Área Total a ser construída: 5.915,32 m², distribuídas em:	
Bloco 1 – Auditório, Foyer e Biblioteca:	1.079,37 m²
Bloco 2 – Laboratórios, Sanitários e Salas:	2.439,79 m²
Bloco 3 –Refeitório, Cozinha:	508,77 m²
Bloco 4 – Laboratórios Especiais:	580,21 m²
Bloco 5 – Quadra de Esporte:	1.120,89 m²
Guarita:	14,28 m²
Passarela:	172,00 m²

Fonte: Processo nº 19/101607/2011, p. 130, v. I.

Em 03 de outubro de 2011⁶⁵, a equipe da Agesul analisou a planilha orçamentária, o projeto arquitetônico e o memorial descritivo da obra e foi autorizado pelo secretário de obras a realização da licitação para a construção da escola em Chapadão do Sul. Vale ressaltar que, antes de serem lançados, o edital de licitação e a minuta do

⁶⁵ Não foi encontrada nos processos a justificativa para o lapso temporal entre a oficial doação do terreno (25 de setembro de 2009) e o início do processo de licitação (03 de outubro de 2011).

contrato passaram pela avaliação da Procuradoria Jurídica da Agesul para conferência e parecer sobre publicação.

A Agesul abriu o edital de licitação em 16 de novembro de 2011, com publicação no Diário Oficial em 18 de novembro de 2011, na modalidade concorrência, tipo "menor preço", e recebeu propostas das empresas Construbrás Ltda.; R.A Ltda.; Poligonal Ltda. e Engepar Ltda., e todas foram habilitadas.

A Comissão de Licitação se reuniu e após análise minuciosa das propostas recebidas, em 27 de dezembro de 2011, foi declarada vencedora do certame a empresa Construbrás Ltda., pois seguiu os trâmites exigidos e apresentou o menor preço de R\$ 6.049.502,40 (seis milhões, quarenta e nove mil, quinhentos e dois reais e quarenta centavos) (p. 11), com prazo de execução de 720 dias (p. 251).

A execução da obra foi acompanhada, do início ao fim do processo, pela equipe da Agesul, envolvendo diversos setores. A exemplo, observa-se na análise documental a dinâmica entre os setores no processo de licitação: a Coordenadoria de Licitações e Obras da Agesul encaminhou para a Coordenadoria de Administração de Finanças (Coaf) o processo de licitação, para dar prosseguimento à contratação da empresa. A Coaf encaminhou à Gerência de Convênios (Gecon) a distribuição de recursos entre fontes e a GECON encaminhou a Gerência de Finanças (GEF) os valores distribuídos em fonte concedente (R\$ 5.787.879,11); fonte contrapartida (R\$ 58.463,43); e fonte extra (R\$ 203.159,86) (p. 258).

A Agesul, representada pelo Secretário de Obras Públicas, celebrou o contrato nº 054 com a empresa Construbrás Ltda., em 08 de março de 2012, tendo como objeto a execução da obra de construção do prédio do Centro de Educação Profissional, no município de Chapadão do Sul. A empresa deveria seguir, na íntegra, as especificações do edital com a proposta da contratada (p. 269). Inclusive, uma cláusula específica chama atenção, pois exige que a empresa contratada deposite, a título de caução para a garantia da obra, o valor correspondente a 5% do contrato.

Em 19 de abril de 2012, a Agesul encaminhou a Ordem de Serviços à empresa contratada, que iniciou a obra de construção da escola técnica profissionalizante, em Chapadão do Sul, no dia 20 de abril de 2012, tendo 720 dias para a execução.

Portanto, o prazo final para a construção era dia 09 de abril de 2014 (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 308).

Figura 35 - Foto (anexa ao relatório da obra) da placa informativa da construção da escola técnica



Fonte: Processo nº 19/101607/2011, p. 321, v. III.

Como nas demais obras, a coordenação horizontal do estado de MS, por meio da Agesul, foi fundamental. A Agesul foi a principal responsável por acompanhar a execução da obra e realizar, por meio da Comissão de Fiscalização, a medição mensal dos serviços, bem como elaborar relatório detalhado da obra com o cronograma físico-financeiro atualizado para o prosseguimento do pagamento (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 270).

Assim, a equipe de fiscalização da Agesul realizava as medições mensais e o gerente de obras civis encaminhava para a Gerência de Acompanhamento de Contratos (GAC) para a conferência e autorização de pagamento pelo secretário de obras. A GAC conferia a documentação da empresa e os valores das medições e encaminhava para a Gerência de Convênios (Gecon), que conferia e enviava para a Gerência de Finanças (GEF) para realizar o pagamento. A GEF encaminhava os comprovantes de

pagamento novamente para a GAC. A GAC retornava o processo para a Gecon, para conhecimento e providências necessárias para realizar a prestação de contas. Por fim, a Gecon enviava todo o processo para a Gerência de Obras Cíveis (GOC) (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 333).

A Agesul, portanto, articulou e envolveu diversos setores estaduais durante todo o processo de execução da obra em Chapadão do Sul, que participaram ativamente de cada etapa da obra.

Em 21 de setembro de 2012, a equipe de engenharia e fiscalização da obra sinalizou a necessidade de reprogramação na fundação, por meio de uma justificativa técnica. A equipe informou que serviços adicionais seriam necessários e outros seriam dispensáveis, no entanto, não haveria alteração no valor do contrato firmado.

Em 31 de outubro de 2012, a comissão de fiscalização estadual da obra enviou um relatório à Gerência de Obras Cíveis (GOC) referente a obra de construção do prédio do Centro de Educação Profissional em Chapadão do Sul, no qual informou que

[...] já transcorreram mais de 06 meses da data da Ordem inicial de Serviço, e conforme o cronograma proposto pela empresa, já deveria ter sido executado 24,00% do contrato com recurso federal e 32% do contrato com recurso do Governo Estadual, porém a obra encontra-se com 0,75% e 16,66% executados, respectivamente. Informamos ainda que, quando de nossa última visita, no dia 24/10/2012, verificamos que a empresa está com um ritmo lento, com somente 01 perfuratriz executando as fundações (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 355).

O relatório foi encaminhado para o Secretário de Obras Públicas e Transportes informando que a empresa Construbrás Ltda. não estava cumprindo com o cronograma da obra. Assim, o secretário notificou a empresa em 20 de novembro de 2012 e solicitou que ela se manifestasse acerca do atraso no andamento da obra.

A Construbrás Ltda., em 23 de novembro de 2012, informou, por meio de ofício, que estava organizando e ampliando as frentes de serviços da obra, com o objetivo de recuperar o cronograma estabelecido. Além disso, realizou o pedido de conclusão e encaminhamento do projeto estrutural da obra, pois os projetos recebidos até aquele momento, correspondiam apenas às etapas dos blocos de fundação. Segundo a empresa, isso interferiu consideravelmente na estruturação e desenvolvimento dos serviços (p. 359).

Em 15 de março de 2013, a equipe de fiscalização da obra elaborou um novo relatório acerca da construção do prédio, reiterando o não cumprimento do cronograma pela empresa contratada, no qual inferiu que

[...] analisando os cronogramas apresentados pela empresa, verificamos que o contrato financiado com recurso federal deveria estar com 47,24% executado, e o contrato com recurso do Governo Estadual com 43,88% executado, porém o que ocorre é que os respectivos contratos só estão com 5,35% e 16,78% dos seus montantes executados. Considerando que se compararmos o desenvolvimento da obra em relação ao nosso relatório emitido em 31/10/2012, verifica-se que houve uma evolução de apenas 4,60% referente ao contrato com recurso federal e 0,12% referente ao recurso estadual num período de 136 dias. Considerando que pudemos observar que a evolução dos serviços está muito lenta, e que de acordo com informações obtidas, a empresa está com 17 funcionários contratados, mas encontramos no canteiro somente 8 funcionários trabalhando. Considerando que já decorreram 330 dias do início da obra e que a empresa, apesar de nossas cobranças, não conseguiu imprimir maior celeridade à obra, portanto acreditamos que não será possível cumprir o contrato no ritmo em que a mesma se encontra (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 427).

A análise técnica elaborada pela equipe de fiscalização da Agesul sobre a obra da escola técnica em Chapadão do Sul revelou a existência de diversas irregularidades na execução do contrato, tanto em termos de desempenho físico quanto de gestão da empresa responsável pela construção. Foi destacado a significativa defasagem na execução da obra, refletindo o descumprimento das metas físicas pactuadas. Além disso, outros aspectos apontados pela fiscalização foram a incongruência entre a mão de obra contratada e a efetivamente presente na obra, e a inércia da empresa diante da manutenção do ritmo lento de execução.

Diante desse cenário, a equipe encaminhou à Procuradoria Jurídica da Agesul orientações acerca do cálculo de multa moratória devido ao não cumprimento do cronograma estabelecido para a execução da obra, conforme consta na Cláusula 10ª do contrato "DAS MULTAS", está previsto que será aplicada à contratada multa moratória de 0,05% ao dia, se houver atraso injustificado na entrega dos serviços (Mato Grosso do Sul, 2011, p 432).

Em 11 de abril de 2013, a Procuradoria Jurídica orientou que, para cálculo do valor da multa, deveria ser adotado como base o valor total do contrato e não apenas o saldo a executar. No entanto, não se encontrou no processo nenhuma outra menção de cálculo ou aplicação de multa.

Em 02 de maio de 2013, a equipe de fiscalização estadual da obra encaminhou um ofício reiterando a comunicação dos fatos à diretora-presidente da Agesul, no qual resumiu a situação da construção:

Em 20/04/2012 foi emitida a Ordem de Início de Serviços, com prazo de execução de 720 dias. Em 31 de outubro de 2012 a fiscalização emite relatório informando sobre o andamento da obra, sendo que no período de 20/04/2012 a 30/06/2012; havia sido executado somente 0,75% do contrato com recurso federal e 16,66% com recurso do Governo do Estado, sendo que deveria estar executado 24% e 32%, respectivamente. Considerando que, após a notificação da empresa, em 20 de novembro último, através do Ofício n. 5.849/GAB/CAJ/AGESUL, a contratada justifica através da Carta 02 CO-054/2012/CO-055/2012, estar aguardando a conclusão do projeto estrutural, pois só havia recebido o projeto de fundação; Tal justificativa não procede visto que até a presente data nem os serviços de fundação foram concluídos, além do que os projetos referente aos Blocos dos Laboratórios Especiais, Guarita e Ginásio, não sofreram alterações. Destacamos que os projetos revisados foram encaminhados à empresa em dezembro de 2012. Conforme relato da fiscalização, a empresa não mantém Engenheiro fixo na obra, a capacidade do equipamento inicialmente locado para perfuração das estacas não atingia a profundidade de projeto e que no período de abril de 2012 a março de 2013, tem faltado material e mão-de-obra. Conforme verifica-se, até a 10ª medição, período de 01/03/2013 - 31/03/2013, já decorreram 346 dias e a obra encontra-se com 5,78% executada. Face ao exposto, concluímos que o prazo inicialmente previsto não será cumprido e que a empresa, apesar de já notificada, não vem imprimindo um ritmo que demonstre sua capacidade de recuperação do cronograma inicialmente proposto, estando com um atraso na execução da obra de aproximadamente 300 dias em relação ao que deveria ter sido executado até a 10ª medição. Portanto, encaminhamos o presente processo para que sejam tomadas as providências cabíveis (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 503).

O ofício sintetiza diversas falhas da empresa contratada na execução da obra da escola técnica em Chapadão do Sul. São destacados aspectos como a grave defasagem no cronograma físico, uma vez que a execução estava extremamente inferior ao previsto; as justificativas improcedentes em relação ao acesso aos projetos, uma vez que já haviam sido entregues pela Agesul; a ausência de engenheiro fixo na obra, bem como a falta de pessoal e recursos, indicando um cenário de abandono técnico da construção. Tais fatores levaram a equipe de fiscalização a constatar um atraso equivalente a 300 dias em relação ao planejamento inicial.

Diante do exposto, em 14 de maio de 2013, a diretora-presidente da Agesul notificou a empresa para que apresentasse suas alegações e um novo cronograma físico-financeiro (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 509). Em 05 de junho de 2013, a empresa respondeu sucintamente por meio de Ofício:

O aquecimento atual da construção trouxe dificuldades na contratação de mão de obra na construção civil, o que impactou o ritmo pré-estabelecido no

cronograma original. Informamos que estamos incrementando novas frentes de trabalho, objetivando acelerar o ritmo da obra, para recuperar cronologicamente e implementar o novo cronograma aqui apresentado (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 541).

A manifestação da empresa apresenta uma justificativa genérica e tecnicamente pouco fundamentada, tendo em vista a situação atestada na obra. Ademais, não são mencionados quaisquer recursos ou instrumentos de correção para assegurar a execução, demonstrando a ausência de planejamento e de compromisso da contratada em superar os entraves identificados. Apesar disso, não foi constatado no processo de implementação, nenhum mecanismo de sanção contratual ou análise da possibilidade de rescisão unilateral do contrato, conforme previsto pela Lei nº8.666/1993.

A execução da obra prosseguiu no mesmo ritmo. Em 26 de março de 2014, a empresa contratada Construbrás Ltda. enviou um ofício à Agesul solicitando a prorrogação do prazo por mais 180 dias. A justificativa apresentada para o atraso foi o “período chuvoso intenso e atípico” e o “atraso da entrega de insumos” por parte dos fornecedores, o que provocou, segundo a contratada, o atraso no cronograma físico financeiro do contrato.

A equipe de engenharia e fiscalização da obra acolheu o pedido e elaborou a devida justificativa técnica, encaminhando-a à Procuradoria Jurídica da Agesul para análise. No documento, foram acrescentadas razões complementares que fundamentam a necessidade de revisão dos prazos contratuais, entre as quais destacam-se: a exigência de realização de nova sondagem no terreno do empreendimento, a consequente alteração nos planos da fundação da edificação e a escassez de mão de obra qualificada, cenário agravado pelo elevado número de obras em andamento tanto do Estado quanto de particulares (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 102).

Com a aprovação da Procuradoria Jurídica, foi elaborado o Primeiro Termo Aditivo de Prazo, prorrogando a vigência do contrato por mais 180 dias, contados a partir de 10 de abril de 2014, finalizando em 06 de outubro do mesmo ano.

Em 17 de setembro de 2014, a empresa Construbrás Ltda. enviou um novo pedido de prorrogação de prazo por mais 120 dias. A justificativa para o alongamento de prazo

foi ainda mais superficial, alegando “peculiaridades na execução dos serviços” e, novamente, “atraso na entrega de insumos” por parte dos fornecedores.

A equipe de fiscalização da obra acatou o pedido, elaborou a justificativa técnica para aprovação na Procuradoria Jurídica da Agesul e adicionou as seguintes ocorrências em relação a obra: necessidade de reprogramação da planilha original, com supressão e acréscimo de novos serviços; alteração do projeto de rebaixamento da alta tensão, havendo novos serviços a serem planilhados e orçados; peculiaridades de execução da obra com mais de 5.000 m² de área a ser construída, como a estrutura metálica e o piso de granilite com contratação de mão-de-obra especializada; o tempo decorrido para a execução do desvio do canal de águas pluviais que passava dentro do terreno, que demorou ser definido pela Prefeitura Municipal, demandando mais tempo para sua execução e dos muros de fechamento; períodos com excesso de chuvas e a escassez de mão-de-obra devido ao elevado número de obras na região (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 370).

Com a autorização da Procuradoria Jurídica, foi firmado o Segundo Termo Aditivo de prorrogação de prazo de vigência do contrato por mais 120 dias, contados de 07 de outubro de 2014 a 03 de fevereiro de 2015 (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 382).

A Controladoria-Regional da União em Mato Grosso do Sul comunicou, por meio do Ofício nº 18.078/CGU-MS, à diretora-presidente da Agesul, que realizaria os trabalhos de fiscalização regular que tratavam do convênio entre o Governo do Estado (Secretaria de Educação) e o Governo Federal (FNDE) em relação a obra de Construção do Prédio do Centro de Educação Profissional no município de Chapadão do Sul. A CGU solicitou o envio de todos os documentos, informações e justificativas a respeito dos atos e fatos administrativos à equipe da Controladoria. Os documentos foram disponibilizados pela Agesul entre julho e agosto de 2014.

Em outubro de 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) encaminhou o Ofício nº 26677/2014, acompanhado de um relatório que apontava possíveis irregularidades na atuação da Agesul. Entre os aspectos destacados, estavam a ausência de justificativas para determinados procedimentos adotados e a imposição de exigências no edital de licitação que, potencialmente, comprometeram a igualdade de condições entre os concorrentes.

Em novembro de 2014, a Agesul apresentou resposta às irregularidades apontadas pela CGU, por meio do Ofício nº 5.480. A autarquia estadual alegou que sempre pautou sua atuação pelos princípios constitucionais que regem a administração pública. Além disso, destacou, em sua defesa, que as ações adotadas ocorreram com base em critérios técnicos e legais, buscando atender às diretrizes estabelecidas nos instrumentos pactuados e nos normativos aplicáveis à execução de obras públicas, argumentando que:

[...] ainda que em constante processo de atualização e busca de eficiência e adequação de nossos procedimentos, não bastasse a complexidade normativa do tema e as diversas interpretações possíveis de acordo com robustas e bem quistas doutrinas, nem mesmo o melhor gestor público consegue acompanhar a constante e crescente mudança jurisprudencial imposta notadamente pelo Tribunal de Contas da União que, cada vez mais, tem proferido decisões baseando-se em casos específicos, todavia estendendo o efeito de tais decisões à outros casos, ainda que não análogos e com condições nitidamente distintas daqueles que foram objeto de julgamento, criando perigosas presunções e generalizações, para não dizer em questionáveis interpretações extensivas dadas ao texto legal (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 583).

A manifestação feita pela Agesul apresenta críticas em relação às dificuldades enfrentadas pela gestão pública em acompanhar todas as mudanças, principalmente diante da complexidade normativa e da instabilidade jurisprudencial estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O texto sugere que não houve uma comunicação constante e apoio técnico da União ao estado na tentativa de minimizar os impactos das mudanças jurisprudenciais e clarificar as normativas para reduzir as interpretações divergentes.

Ademais, a manifestação abordou cada controvérsia indicada pela CGU, alegando que, embora o relatório de auditoria tenha entendido que houve fatores de restrição de competitividade, isso não ocorreu na prática, pois quatro empresas foram devidamente habilitadas e participaram do certame. A Agesul finalizou o Ofício nº 5.480, solicitando que diante das razões fáticas e jurídicas apresentadas, fossem consideradas aptas para afastar o entendimento de que existam quaisquer indícios de irregularidades, tanto no procedimento licitatório em comento, quanto na execução do empreendimento (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 609).

Em 17 de dezembro de 2014, o valor do contrato entre a Agesul e a empresa foi reajustado e passou de R\$ 6.049,502,40 para R\$ 6.843.838,84. A justificativa

apresentada foi sucinta, apenas foi alegado que o aumento correspondia a valores que não foram reajustados na época própria (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 667).

Em janeiro de 2015, a empresa solicitou a terceira prorrogação de prazo, por 90 dias, com base em três argumentos principais:

- a) Morosidade na execução da drenagem de águas pluviais nos Logradouros Avenida Paraná e Rua Diamante, de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul/MS;
- b) Demora na execução de extensão de rede de energia elétrica em alta, para atender a demanda da obra em questão, cuja responsabilidade é da Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul/Enersul;
- c) Aliado a estes fatores supracitados, juntamente com os índices meteorológicos desta época, cumuladas com a transição administrativa fiscal (Governo/Exercício) (Mato Grosso do Sul, 2011, v. IV, p. 671-672, Vol. IV).

A primeira justificativa refere-se à demora na execução da drenagem de águas pluviais pela prefeitura municipal; a segunda justificativa diz respeito à demora na extensão da rede de energia elétrica, cuja responsabilidade era da empresa Enersul e a terceira justificativa apresentada foi o índice meteorológicos da época e a transição de governo. Nota-se que as justificativas apresentadas pela empresa para o atraso na execução da obra do Ceep em Chapadão do Sul/MS configuram um esforço de externalização de responsabilidades, o que reflete a tentativa de imputar a terceiros a origem dos entraves operacionais, isentando-se de sua corresponsabilidade nas soluções dos problemas.

Vale ressaltar que a empresa não anexou nenhum documento técnico para subsidiar sua argumentação. Além disso, dois dos motivos apresentados já haviam sido utilizados na solicitação anterior de pedido de prorrogação de prazo em setembro de 2014 (demora nos serviços de drenagem de águas pluviais e os índices meteorológicos). Mesmo assim, a equipe de fiscalização da Agesul aceitou o pedido de prorrogação e elaborou justificativa técnica para prorrogação, que foi aprovada pela Procuradoria Jurídica. O Terceiro Termo Aditivo de Prazo foi assinado em 03 de fevereiro de 2015 e determinou nova data para o término da obra para o dia 04 de maio de 2015.

As medições mensais demonstravam a lentidão no ritmo da construção. Em janeiro de 2015, o percentual de execução da obra era de 89,82%, e, passados dois meses, em março do mesmo ano, esse índice havia evoluído marginalmente para 91,58%

(Mato Grosso do Sul, 2011, p. 738). Esses dados evidenciam a morosidade do processo, indicando dificuldades que comprometeram a finalização dentro dos prazos inicialmente previstos.

Assim, em abril de 2015 a empresa solicitou o quarto pedido de prorrogação do prazo por mais 120 dias. A justificativa apresentada foi que a desconformidade do cronograma financeiro frente ao físico, causou atrasos nos pagamentos motivado pelo não repasse da última parcela dos recursos do Convênio financiador MEC/FNDE de número 658476/2009. A solicitação foi aceita pela equipe de fiscalização da Agesul e aprovada pela Procuradoria Jurídica. O Quarto Termo Aditivo de Prazo estabeleceu nova data para a finalização da obra para 1º de setembro de 2015.

Em 06 de julho de 2015, o Ministério Público notificou a presidente da Agesul e encaminhou um Laudo Técnico para ciência e providências em relação a irregularidades identificadas na obra de construção do Ceep em Chapadão do Sul, requisitando informações para apuração do Inquérito Civil nº 1.21.002.000128, instaurado para investigação. Ressalta-se que, apesar de o Laudo Técnico ter sido citado no processo de implementação, ele não estava anexado e disponível para acesso, por se tratar de conteúdo sigiloso.

A gerência de obras da Agesul notificou a empresa Construbrás Ltda. para se manifestar, em um prazo de 05 dias, em relação às providências a serem tomadas face aos problemas detectados pelo Ministério Público.

Em 31 de julho de 2015, o fiscal da obra da Agesul solicitou a elaboração de um Termo de Paralisação da Obra por 120 dias, com a alegação de que a obra em questão seria reprogramada, com inserção e subtração de serviços, havendo com isso uma demanda de tempo para que eles sejam efetivamente executados ((Mato Grosso do Sul, 2011, p. 780). O pedido de paralisação foi analisado pela gerência de obras civis e pela coordenação de empreendimentos civis e foi aprovado pela presidência da Agesul.

Em 14 de agosto de 2015, a reprogramação da obra foi concluída e entregue pela equipe de fiscalização da Agesul, que destacou que não haveria alteração no valor do contrato. Assim, dada a finalização da reprogramação em curto prazo, sugere-se que a real motivação para a paralisação da obra não foi exclusivamente devido a

reprogramação, mas também pelo processo de auditoria em curso pelo Ministério Público.

Isso pode ser confirmado no segundo Termo de Paralisação da Obra em 27 de novembro de 2015, que estendeu o prazo por mais 120 dias. A justificativa técnica indicou que algumas das razões que motivaram a paralisação da obra, ainda subsistiam e citou que os procedimentos de análise e manifestação da empresa acerca das desconformidades na execução do empreendimento indicados pelo Ministério Público, demandavam tempo hábil para processamento.

Findado o novo prazo, foi elaborado o terceiro Termo de Paralisação da Obra por mais 120 dias. A equipe de fiscalização da Agesul informou que a empresa contratou consultoria independente e respondeu aos questionamentos do MP, realizando a revisão do projeto de estrutura do concreto armado no bloco 01-A Auditório. Posteriormente, o Setor de Projetos da Agesul emitiu Parecer Técnico sobre a revisão apresentada pela empresa e solicitou medidas a serem tomadas para que os problemas fossem sanados definitivamente. Assim, ficou justificada a necessidade de mais prazo legal e tempo hábil para atendimento das solicitações, a contar do dia 28 de março de 2016.

Em julho de 2016, o Diretor Presidente da Agesul comunicou a empresa contratada que o contrato da construção seria reiniciado automaticamente. A obra foi retomada em 26 de julho de 2016 e o boletim da 39ª medição, realizada pela equipe de fiscalização da Agesul, indicou que 100% da obra havia sido finalizada. Assim, em 30 de agosto de 2016, foi assinado o Termo de Recebimento Provisório por um representante fiscal da Agesul e por um integrante da empresa contratada.

O Termo de Recebimento Definitivo foi assinado em 22 de novembro de 2016, em que a Agesul recebeu definitivamente o objeto do referido contrato após ter verificado que os serviços foram executados de forma satisfatória, em estrita obediência aos conceitos técnicos exigidos para a natureza da prestação de serviços contratados (Mato Grosso do Sul, 2011, p. 442).

5.1.3.2 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Chapadão do Sul: coordenação horizontal

A implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Chapadão do Sul foi conduzida sob a coordenação horizontal do governo estadual de Mato Grosso do Sul, envolvendo diversos setores da Agesul⁶⁶ que atuaram de forma conjunta no processo de execução da obra.

A Agesul foi responsável pelo gerenciamento integral da obra, atuando desde a etapa de licitação até o acompanhamento da execução físico-financeira do Ceep de Chapadão do Sul. Diversos setores administrativos estiveram envolvidos de maneira ativa em todas as fases da implementação, destacando-se a atuação da Gerência de Acompanhamento de Contratos (GAC), da Gerência de Convênios (Gecon), da Gerência de Finanças (GEF) e da Gerência de Obras Civas (GOC). Essa coordenação interna evidencia um modelo de coordenação horizontal articulada no âmbito estadual.

A coordenação exercida pela Agesul, com fluxo definido entre os setores estaduais, permitiu que diversos especialistas contribuíssem nas questões técnicas do projeto, porém, não foram suficientes para impedir atrasos causados principalmente, pelo ritmo lento de trabalho da empresa contratada e pela necessidade de paralisação da obra por um período de 12 meses, para a resolução de irregularidades apontadas pelo Ministério Público.

A equipe de fiscalização da Agesul identificou previamente os atrasos no cronograma de execução da obra com 6 meses do seu início e comunicou ao Secretário de Obras Públicas. Notificada, a empresa respondeu informando apenas que estava ampliando as frentes de serviços da obra e que estava aguardando o envio pela Agesul do projeto estrutural da obra, pois só tinham recebido os projetos da fundação.

Apesar das cobranças, a empresa não apresentou mudanças no ritmo de trabalho e, em março de 2013, a equipe da Agesul constatou que a contratada não conseguiria cumprir com os prazos estipulados. A equipe responsável pela fiscalização sugeriu

⁶⁶ A SED celebrou o convênio com o FNDE para a construção da escola profissionalizante, no entanto, diante da ausência de uma equipe técnica para gerenciar a execução desse tipo de obra, assim como em Naviraí e Dourados, a Agesul ficou responsável pela execução.

aplicar multa à empresa, conforme cláusula contratual, porém, não houve registro de nenhuma sanção à empresa durante todo o período de implementação da obra.

Os fatos permitem inferir que, em alguns momentos, a Agesul demonstrou uma postura de tolerância no que se refere aos atrasos apresentados pela empresa, mesmo diante de justificativas pouco fundamentadas. Ademais, a ausência de aplicação efetiva de multas cabíveis contratualmente por descumprimento dos prazos, ou ainda a análise de possibilidade de rescisão contratual unilateral, reforça fragilidades no rigor administrativo e revela fragilidades na condução das etapas construtivas junto à contratada. Assim, embora tenha havido esforços de coordenação, a integração intersetorial foi insuficiente para garantir a fluidez da implementação local dentro dos prazos inicialmente previstos.

Constata-se, portanto, que o envolvimento de diferentes setores foi importante, mas não suficiente para assegurar a regularidade do processo de implementação da obra de construção do Ceep em Chapadão do Sul. Vale ressaltar que causas diversas são comuns de ocorrerem em obras com grande extensão. No entanto, as mesmas justificativas para os atrasos foram reiteradas durante os quatro anos de duração da execução da obra. Esperava-se uma postura mais rigorosa da Agesul, como principal responsável pelo contrato, e uma maior capacidade de resolução de problemas, visando garantir a finalização da construção o mais próximo possível do prazo inicial estipulado (20 de abril de 2014), o que não aconteceu na gestão da obra do Centro Estadual de Educação Profissional de Chapadão do Sul.

5.1.3.3 Implementação do Centro Estadual de Educação Profissional em Chapadão do Sul/MS: Coordenação Vertical

A coordenação vertical, exercida pela União por meio do FNDE, deveria assegurar uma articulação entre o governo federal, o governo estadual de Mato Grosso do Sul (por meio da Agesul e da SED) e a administração municipal de Chapadão do Sul, ao longo de todas as etapas da implementação do Programa Brasil Profissionalizado. Entretanto, conforme demonstrado na análise do caso, essa articulação se mostrou frágil e descontínua. Embora tenha havido uma aproximação inicial entre os entes federados para a formalização do convênio e a cessão do terreno pelo município, a

ausência de mecanismos contínuos de coordenação intergovernamental comprometeu a plena implementação da política.

A União desempenhou um papel fundamental ao viabilizar a maior parte dos recursos financeiros para a construção do prédio do Ceep do município de Chapadão do Sul, possibilitando a implantação de uma infraestrutura de alto padrão no município. Por outro lado, a análise documental revelou a ausência de mecanismos formais de cooperação e de participação ativa do FNDE no monitoramento e no suporte técnico durante a execução da obra.

O que se constatou foi uma centralização das responsabilidades na esfera estadual, com a Agesul assumindo a liderança integral do projeto e mobilizando diferentes setores internos de sua estrutura organizacional, sem uma atuação sistemática da União como instância coordenadora e apoiadora.

No que tange à participação do município de Chapadão do Sul, as únicas contribuições oficialmente registradas, foram a doação do terreno e a responsabilidade por realizar os serviços de drenagem de águas pluviais próximas ao terreno.

A participação das instâncias federal e municipal foi pouco expressiva ao longo do processo, evidenciando uma lacuna na articulação intergovernamental e a falta de um modelo de gestão mais integrado, capaz de assegurar a colaboração contínua entre os níveis de governo, o que revela falhas no exercício da coordenação vertical e limitações estruturais no federalismo cooperativo vigente.

A centralização estadual na implementação pode parecer mais proveitosa em termos técnicos, porém, tende a desconsiderar as especificidades locais e diminuir o potencial do município em engajar e envolver a comunidade local no projeto. Além disso, o município poderia contribuir na resolução dos problemas apresentados na construção, como a escassez de mão-de-obra.

A morosidade na conclusão da obra do Ceep em Chapadão do Sul evidencia falhas coletivas entre os entes federativos. Tais falhas manifestaram-se na ausência de uma atuação mais rigorosa da Agesul frente aos atrasos da empresa contratada, na

lentidão do município em realizar os serviços de drenagem de águas pluviais e nos atrasos nos repasses de recursos financeiros por parte do FNDE.

Esse cenário revela a inexistência de mecanismos institucionais eficazes de cooperação e coordenação intergovernamental capazes de antecipar, mitigar ou resolver os entraves surgidos durante o processo de implementação. Conforme aponta Souza (2018), a eficácia da coordenação federativa depende não apenas da definição clara de competências, mas da existência de canais formais e informais de interlocução contínua entre os níveis de governo, o que, neste caso, mostrou-se incipiente.

Os desafios identificados nas coordenações vertical e horizontal durante a implementação do PBP em Chapadão do Sul indicam a necessidade da criação de mecanismos estruturados de cooperação e articulação intergovernamental, que devem envolver, de forma integrada, a União, o governo estadual e a administração municipal nas tomadas de decisões, no acompanhamento e na resolução de problemas operacionais que possam surgir e comprometer a implementação do programa.

5.1.3.4 Concretização do Centro de Educação Profissional em Chapadão do Sul/MS

Após a superação dos obstáculos enfrentados durante o processo de execução, a obra da escola técnica foi oficialmente entregue em 22 de novembro de 2016. A edificação seguiu o projeto infraestrutural padrão definido pelo Ministério da Educação, por meio do FNDE, atendendo aos requisitos técnicos e arquitetônicos estabelecidos para os Centros Estaduais de Educação Profissional vinculados ao Programa Brasil Profissionalizado.

O Centro Estadual de Educação Profissional de Chapadão do Sul foi oficialmente instituído apenas em 26 de março de 2018, por meio do Decreto nº 14.976, recebendo a denominação de “Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel”, em homenagem ao primeiro diretor escolar do município.

Figura 36 - Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel - Chapadão do Sul



Fonte: Da autora, em 28 de janeiro de 2025.

Figura 37 - Segundo Pavimento- Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel - Chapadão do Sul



Fonte: Da autora, em 28 de janeiro de 2025.

Conforme noticiado e confirmado em entrevista, o gestor (G5) relatou que a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Chapadão do Sul foi a primeira instituição a ocupar o prédio do Ceep. A SME iniciou suas atividades em junho de 2018 e permaneceu por um período aproximado de quatro anos. Em reportagem, o secretário municipal de educação, na época, afirmou que “[...] a mudança para o novo prédio é importante para melhorar a estrutura da secretaria, oferecendo mais conforto para os servidores, melhorar o atendimento aos profissionais e a população”⁶⁷.

⁶⁷ <https://www.chapadaodosul.ms.gov.br/arquivos/2302>.

Também passou a funcionar, no mesmo espaço, a sede da Patrulha Mirim, um projeto organizado pela Polícia Militar em parceria com a prefeitura de Chapadão do Sul, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal de Segurança, como uma das ações que visam o bem-estar e a proteção da criança e do adolescente no município⁶⁸.

O fato de o Ceep ter sido ocupado por outras demandas municipais demonstra que sua infraestrutura foi adaptada para atender às necessidades locais do município. Por outro lado, essa ocupação também revela a ausência de um planejamento para garantir o uso imediato da unidade em sua finalidade original: a oferta do ensino médio profissionalizante.

Os primeiros cursos profissionalizantes estaduais foram oferecidos apenas em novembro de 2018, cinco meses após a ocupação do prédio e dois anos após a conclusão da escola. O intervalo entre a finalização da escola (2016) e o início da oferta de cursos (2018) indica uma falha na coordenação vertical e horizontal, pois evidencia a falta de planejamento integrado entre os níveis de governo para a oferta pedagógica na infraestrutura física entregue.

Os primeiros cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ofertados foram os cursos de cuidador infantil, agente de alimentação escolar, assistente administrativo e assistente de recursos humanos⁶⁹. Em 2018 foram registradas 103 matrículas, em 2019, 109 matrículas e, em 2020, 45 matrículas, segundo os dados fornecidos pela SED.

Em 2021, após consulta à comunidade por meio de formulário online, foi implantada no Ceep a Escola Cívico Militar, que funcionou por um ano. Esse modelo de escola, segundo a SED, adota a mesma estrutura operacional das demais instituições da Rede Estadual, com a única diferença curricular sendo a inclusão da disciplina “Educação para a Cidadania”, voltada para o estudo do civismo e a valorização dos símbolos nacionais, além do apoio de equipes da Polícia Militar.

⁶⁸ <https://www.chapadaodosul.ms.gov.br/arquivos/1944>

⁶⁹ <https://www.chapadaodosul.ms.gov.br/arquivos/2659>.

Em entrevista, o gestor (G5) e a gestora (G6) relataram que o projeto anteriormente desenvolvido pela Polícia Militar (Patrulha Mirim) não obteve êxito, uma vez que a rigidez das regras disciplinares levou à expulsão de diversos estudantes. Essa situação motivou a intervenção do Ministério Público, que destacou a necessidade de que a escola pública assegure a inclusão como princípio fundamental. A partir dessa experiência, a proposta de implantação de uma Escola Cívico-Militar foi inviabilizada, pois a Polícia Militar recusou-se a participar da nova iniciativa.

No mesmo ano de implantação da Escola Cívico Militar, o Ceep ofertou o primeiro curso de EM Integral - Integrado ao Curso de Assistente de Manutenção de Computadores e Infraestrutura de Redes, conforme destacado em suas redes sociais.

Figura 38 - Print da Rede Social (Instagram) do Ceep Arlindo Neckel de Chapadão do Sul



Fonte: Rede Social - Instagram: @ceep_arlindo_neckel. Data da postagem: 20 de abril de 2021.

O curso ofertado não se trata de um curso técnico integrado ao ensino médio, mas de um curso de FIC, de qualificação profissional articulado aos Itinerários Formativos,

conforme verificado no Edital/SED nº10, de 23 de dezembro de 2020⁷⁰. De acordo com o site eletrônico do MEC⁷¹, a conclusão de um curso FIC ou de qualificação profissional, “[...] dá o direito a um certificado que confere ao seu titular a comprovação do desenvolvimento de saberes associados a determinada função laboral”.

Em entrevista, a gestora (G6) esclareceu que a priorização dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), em detrimento dos cursos técnicos, deve-se à ausência de credenciamento do Ceep para a emissão de diplomas técnicos. No entanto, informou que os estudantes que concluíram os cursos FIC têm a possibilidade de, por meio de uma instituição credenciada, realizar uma avaliação complementar e elaborar um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Caso aprovados nessas etapas, os alunos podem obter o diploma técnico, assegurando, assim, a certificação correspondente.

Apesar de essa estratégia ampliar o acesso à qualificação profissional no curto prazo, ela impõe obstáculos à população em situação de vulnerabilidade, que necessita arcar com custos adicionais para a obtenção do diploma técnico. Essa limitação evidencia a necessidade do credenciamento do Ceep para a oferta direta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, condição essencial para garantir um percurso formativo mais estruturado e uma formação técnica mais abrangente. A tabela 21 demonstra a oferta comparativa das matrículas no EM regular e na educação profissional técnica de nível médio no município de Chapadão do Sul/MS, nos anos de 2015 e 2019, considerando a dependência administrativa das instituições.

Tabela 21 - Matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional em Chapadão do Sul (2015 e 2019)

⁷⁰ Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/sed/legased.nsf/c9eca671196092af04256e600057d8f6/68d4f79ca4da6dbe042586550047f1a6?OpenDocument>. Acesso em: 29 nov. 2024.

⁷¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cursos-da-ept/formacao-inicial-e-continuada-ou-qualificacao-profissional#:~:text=A%20conclus%C3%A3o%20dos%20cursos%20de,associados%20a%20determinada%20fun%C3%A7%C3%A3o%20laboral>. Acesso em: 29 nov. 2024.

Dependência	Matrículas Ensino Médio Reg. 2015	Matrículas Ed. Profissional Nível Téc. 2015	Matrículas Ensino Médio Reg. 2019	Matrículas Ed. Profissional Conc. e Sub. 2019	Matrículas EMI 2019
Estadual	698 (86%)	264 (100%)	821(87%)	-	-
Federal	-	-	-	-	-
Municipal	-	-	-	-	-
Privada	116 (14%)	-	114 (13%)	69 (100%)	-
TOTAL	814	264	935	1.285	-

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados do INEP - Censo Escolar (2015 e 2019).

Destaca-se que, até o ano de 2019, o município não contava com nenhuma instituição pública que ofertasse o ensino médio integrado à educação profissional, o que reforça a necessidade de expansão da rede pública como mecanismo de equidade.

Ademais, observa-se que a oferta de matrículas no EM regular e na EP concentraram-se nas redes estadual e privada, já que não houve oferta dessas etapas na rede municipal e não existe Instituto Federal no município.

A rede estadual foi a principal responsável pela oferta do EM regular tanto em 2015, com 698 matrículas e 86% do total, quanto em 2019, com 821 matrículas, correspondente a 87% do total. Além disso, em 2015, a totalidade das matrículas na Educação Profissional Técnica (264) estava concentrada nessa rede, evidenciando seu papel na formação técnica pública no município.

Contudo, nota-se uma regressão em 2019, pois a rede estadual não contabilizou nenhuma matrícula em cursos técnicos, sinalizando uma descontinuidade da oferta pública de educação profissional. Ademais, também não há registros de EMI em nenhuma instância administrativa, o que indica ausência da articulação curricular entre formação geral e técnica.

A rede privada apresentou 14% das matrículas no EM regular em 2015 e 13% em 2019. Na educação profissional técnica, observa-se que em 2015, a rede privada não ofertava essa modalidade de ensino, porém, em 2019, todas as matrículas (69) estiveram concentradas nessa rede, correspondendo a 100% da oferta da modalidade no referido ano. Portanto, houve uma completa inversão em relação a 2015, quando a educação profissional era integralmente ofertada na rede estadual.

O cenário educacional de Chapadão do Sul revela a retração da oferta pública, em que a rede estadual deixou de ofertar a educação profissional de nível médio e gerou um vácuo formativo que foi ocupado pela rede privada, garantindo o seu avanço e reforçando desigualdades de acesso. Ademais, destaca-se a ausência de oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional no município revelando a limitação do direito à educação pública e integrada aos residentes de Chapadão do Sul, apontando a necessidade de retomar e fortalecer a oferta pública no município.

Nesse contexto, destaca-se que a queda para zero matrículas na educação profissional na rede pública pode estar associada a falhas na coordenação federativa, à falta de investimentos e as fragilidades de políticas de apoio à educação profissional no município, observadas também na implementação do Ceep, que não garantiram a oferta integrada de ensino.

De modo geral, a análise documental sobre a implementação do Ceep, em Chapadão do Sul, revelou que as RIG foram mais expressivas na fase inicial da implementação, especialmente na formalização do convênio entre o Estado e a União e nas tratativas para a doação do terreno entre o Estado e o município. No entanto, após essa etapa, a condução do processo ficou concentrada no Estado, representado pela Agesul, sem evidências de uma articulação intergovernamental contínua ao longo da execução da obra.

Embora a Agesul tenha coordenado internamente as ações entre seus diferentes setores, sua atuação como coordenadora horizontal apresentou limitações que, somadas à negligência da empresa contratada, resultaram em um atraso significativo na conclusão do projeto. A ausência de um planejamento integrado entre os três níveis de governo prejudicou o processo, dificultando a resolução ágil dos entraves enfrentados durante a execução, já que estavam exclusivamente a cargo da instância estadual. Essa configuração reforça as fragilidades da cooperação intergovernamental na implementação de programas federais, demonstrando a necessidade de mecanismos mais eficazes de coordenação e acompanhamento conjunto.

As fragilidades nas RIG também ficaram evidentes com a entrega da obra. O lapso temporal entre a conclusão do prédio (2016) e o Decreto de criação do Ceep (2018) e

o fato de ter sido primeiramente ocupado pela secretaria municipal de educação, revela o descompasso no planejamento integrado entre os níveis de governo para o funcionamento pedagógico da escola. Ademais, assim como nos municípios de Naviraí e Dourados, o Ceep de Chapadão do Sul não recebeu de imediato equipamentos e mobiliários prometidos pelo governo federal e essa responsabilidade recaiu sob o governo estadual, que, possivelmente, se organizou nesse período para arcar com os recursos materiais e humanos necessários ao funcionamento da instituição.

Atualmente, diferentemente do que foi observado em outros municípios, a gestora (G6) destacou que o Ceep está totalmente mobiliado e equipado, o que foi resultado de um esforço conjunto que envolveu recursos estaduais, repasses federais provenientes de outros programas e doações de mobiliários de diversas instituições privadas⁷² do município. Essa diversidade de fontes permitiu que a instituição superasse desafios estruturais enfrentados na implantação das outras unidades do Ceep.

Em entrevista, o gestor (G5) mencionou que, recentemente (2024), houve uma iniciativa para a implantação de um *Campus* do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) no prédio do Ceep. Segundo ele, os vereadores municipais se mobilizaram e solicitaram ao governo federal a viabilização da instalação da unidade no município. No entanto, a proposta foi recusada pelo atual Secretário Estadual de Educação, que reafirmou a intenção de manter o Ceep em funcionamento.

Esse episódio demonstra, mais uma vez, a falta de articulação entre os entes federados no planejamento para a educação profissional no município. Ao mesmo tempo, expressa o interesse do governo estadual em manter o Ceep em funcionamento no município, embora a ausência de um planejamento integrado possa dificultar e limitar esse processo.

Nesse cenário, a gestora (G6) destacou que um dos principais desafios do Ceep de Chapadão do Sul é conquistar maior reconhecimento social quanto à relevância de sua atuação. Esse processo tem ocorrido de forma gradual, observados pelo aumento

⁷² Uma das instituições privadas que realizou doações ao Ceep foi o Banco Sicoob. Assim, é necessário investigar se houve algum acordo informal de contrapartida.

da demanda por matrículas ao longo dos anos. No entanto, destaca que são necessárias ações para fortalecer a identidade e a credibilidade do Ceep junto à comunidade. Esse desafio indica a necessidade de um diálogo articulado entre a comunidade, o município, o estado e a União para alinhar ações, potencializar a oferta de ensino médio profissionalizante na região e consolidar o centro como uma referência na educação profissional do município.

A análise do processo de implementação do Ceep em Chapadão do Sul evidencia a fragilidade das Relações Intergovernamentais em diversos momentos decisivos, revelando a ausência de mecanismos estruturados de colaboração entre os entes federados. Tal cenário reforça a necessidade de fortalecimento e articulação simultânea das coordenações horizontal e vertical na execução de políticas públicas. Para tanto, são necessárias ações contínuas de planejamento integrado e instâncias permanentes de cooperação intergovernamental, considerando-se o caráter complementar e interdependente da atuação dos governos federal, estadual e municipal na concretização das políticas educacionais.

5.2 SISTEMATIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

Considerando as análises desenvolvidas, procedeu-se à elaboração de uma síntese da implementação do Programa Brasil Profissionalizado a partir da sistematização dos casos investigados no estado de Mato Grosso do Sul, com ênfase nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul. Conforme orienta Yin (2015), a sistematização de casos permite identificar especificidades dos contextos locais, bem como divergências e padrões nos processos de implementação, subsidiando a análise a partir de aspectos que se repetem ou divergem no conjunto dos casos estudados.

Em sua fase inicial, o Programa Brasil Profissionalizado alcançou ampla adesão dos entes subnacionais, tendo em vista que cerca de 93% das unidades federativas celebraram pactuações com a União, refletindo a capacidade de indução federal no processo de adesão ao programa.

Entre os anos de 2007 e 2020, o programa viabilizou a execução de obras de reforma, ampliação e construção de escolas técnicas em um total de 732 instituições de ensino

no território nacional. A análise da distribuição regional indica que houve uma concentração no Nordeste, que abarcou 323 unidades atendidas, em seguida, no Centro-Oeste (139), Sul (135), Norte (79) e Sudeste (55) (Brasil, 2020).

No âmbito dos investimentos realizados, o valor total pactuado por meio do programa alcançou R\$ 2.136.303,05 (dois bilhões, cento e trinta e seis mil, trezentos e três reais e cinco centavos) (Brasil, 2020), revelando o considerável investimento federal.

O Programa Brasil Profissionalizado representa uma das mais expressivas ações da União de induzir a ampliação da oferta de educação profissional nas redes estaduais. A significativa adesão por parte dos entes subnacionais indica a relevância de políticas públicas voltadas para o atendimento da formação técnica. Ademais, revela a atratividade dos recursos financeiros disponibilizados pelo governo federal para a expansão da infraestrutura física das escolas estaduais, o que permitiu aos estados vislumbrar uma possibilidade concreta de estruturar e fortalecer a sua oferta.

Ainda assim, como demonstrado na análise dos dados de execução do programa, o percentual de conclusão das ações pactuadas nos estados brasileiros estava muito distante do esperado. Diversos objetos de infraestrutura celebrados entre o FNDE e as secretarias estaduais foram cancelados ou encontravam-se paralisados ou inacabados.

No que se refere, especificamente à construção das escolas técnicas estaduais, os dados sistematizados pela autora revelam que, até o ano de 2020, apenas 63% das obras haviam sido concluídas em todo o país (Brasil, 2020), evidenciando que a execução do Programa Brasil Profissionalizado foi marcada por dificuldades persistentes ao longo de sua implementação.

Nesse cenário, o estado de Mato Grosso do Sul apresentou um desempenho diferenciado no que tange à execução das ações pactuadas com o FNDE, já que teve 100% das obras de ampliação e construção finalizadas, o que o coloca em posição de destaque no panorama nacional.

O Mato Grosso do Sul foi contemplado, além de obras de ampliação, com a construção de três escolas técnicas estaduais, concebidas para funcionar como Centros Estaduais de Educação Profissional. Todas as obras foram concluídas e

entregues, dando materialidade a uma infraestrutura de excelência nos municípios. Entretanto, como a análise empírica revelou, isso não significa a ausência de desafios no processo de implementação e na sua concretização.

Assim, a partir da investigação desenvolvida sobre a execução do Programa Brasil Profissionalizado em Mato Grosso do Sul, elaborou-se o quadro a seguir apresentando a síntese das principais dimensões identificadas na implementação dos Centros Estaduais de Educação Profissional nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul.

Quadro 12 - Comparativo da Implementação do Programa Brasil Profissionalizado nos três municípios de Mato Grosso do Sul

DIMENSÃO	NAVIRAÍ	DOURADOS	CHAPADÃO DO SUL
Início da obra	Início em 2012	Início em 2013	Início em 2012
Conclusão da obra	Concluída em 2014	Concluída em 2016	Concluída em 2016
Funcionamento	2016 a 2023; encerrado em 2024	Em funcionamento desde 2017, com oferta limitada e capacidade reduzida	Em funcionamento desde 2018, com limitações na oferta
Oferta de EMI	Não ofertado	Não ofertado	Não ofertado
Oferta de cursos	Técnicos presenciais (inicialmente); posteriormente, FIC e EJA (EaD).	Técnicos presenciais e EaD; FIC; EJA (EaD).	FIC e técnicos presenciais (em menor escala); EJA.
Capacidade utilizada	Subutilização da infraestrutura (2016-2023)	50% do prédio compartilhado com Ceeja; matrículas muito abaixo da capacidade	Capacidade física não plenamente utilizada; matrículas abaixo da capacidade
Articulação com o município	Ausente; distanciamento da comunidade	Ausente; distanciamento da comunidade	Frágil articulação com o município; distanciamento da comunidade
Participação privada (2019)	87% das matrículas em educação profissional	82% das matrículas em modalidades técnicas	100% das matrículas em modalidades técnicas
Coordenação Horizontal	Articulada entre os setores estaduais, sem grandes obstáculos	Articulada entre setores estaduais, enfrentamento de entraves	Articulada entre os setores estaduais, enfrentamento de entraves
Coordenação Vertical	Fragilidade no suporte federal, falta de planejamento	Fragilidade no suporte federal, falta de planejamento integrado	Fragilidade no suporte federal, falta de planejamento integrado

	integrado entre os entes subnacionais	entre os entes subnacionais	entre os entes subnacionais
Impacto social e educacional	Encerramento das atividades; prédio cedido ao IFMS	Unidade subutilizada, com baixa atratividade e reconhecimento social	Unidade subutilizada, com baixa atratividade e reconhecimento social

Fonte: Elaborado pela autora.

A síntese apresentada no quadro 12 acerca das principais dimensões da implementação do programa nos três municípios estudados desvela os principais aspectos que marcaram a execução e a concretização da política nos diferentes contextos territoriais.

No que se refere à dimensão temporal, constatou-se variação (de dois a quatro anos) no tempo de execução das obras. Em Naviraí a construção foi iniciada em 2012 e concluída em 2014; em Dourados, iniciou em 2013 e foi finalizada em 2016; e, em Chapadão do Sul, a obra teve início em 2012 e foi concluída em 2016. Em relação ao funcionamento dos Centros de Educação Profissional, Naviraí iniciou as atividades em 2016 e encerrou em 2024. Dourados iniciou em 2017, com oferta reduzida; e Chapadão do Sul iniciou em 2018, também com limitações na oferta.

No tocante à oferta educacional, predominou a disponibilização de cursos técnicos, cursos FIC, cursos na modalidade EaD e atendimento ao EJA. Conforme levantamento realizado pela autora junto à SED/MS, em Naviraí, ofertaram-se cursos nas áreas de Tecnologia, Agropecuária, Comércio e Serviços. Gradualmente, houve uma ampliação de oferta de cursos FIC, com ênfase em qualificações rápidas e pontuais. Posteriormente, a instituição passou a ofertar a EJA, na modalidade EaD. Em Dourados, priorizou-se a oferta de cursos técnicos, principalmente na modalidade EaD, nas áreas de Saúde, Administração, Tecnologia, Serviços e Turismo. Além disso, ofertou cursos FIC nas áreas de Turismo, Saúde, Beleza e Serviços; e, EJA na modalidade EaD. Já em Chapadão do Sul, inicialmente foram ofertados cursos FIC nas áreas de Administração e Serviços, posteriormente, ampliou-se a oferta para cursos técnicos, EJA e ensino médio com itinerário formativo em qualificação profissional.

Em termos de oferta educacional, verifica-se que em nenhum dos três municípios analisados foi implantado o Ensino Médio Integrado, modalidade considerada prioritária na concepção do Programa Brasil Profissionalizado.

O início das atividades educacionais nas unidades dos Ceep foi marcado pela limitação de recursos materiais e humanos. Nesse cenário, todas as unidades apresentaram a subutilização das infraestruturas. Em Naviraí, houve esvaziamento progressivo até a completa desativação em 2024; em Dourados, metade da estrutura está em uso e a outra metade permanece cedida para a oferta do Ceeja; e em Chapadão do Sul, a ocupação física ainda não foi completamente atingida.

Desse modo, as escolas técnicas não conseguiram converter o investimento em infraestrutura física em acesso efetivo à educação profissional, demonstrando a incongruência entre a política de expansão estrutural e a ausência de um plano de funcionamento consistente.

Nesse contexto, destaca-se a dimensão da participação privada na oferta de educação profissional nos municípios analisados. Em 2015, a rede pública detinha a totalidade das matrículas em Chapadão do Sul; em 2019, 100% das matrículas estavam na rede privada. Em Naviraí e Dourados, os percentuais de participação da rede privada também eram elevados e ultrapassaram os 80% em 2019, demonstrando que o setor privado vem ocupando o espaço deixado pela oferta pública. Desse modo, o próprio contexto de oferta pública dos municípios contribui para a reprodução das desigualdades no acesso à educação profissional, uma vez que a população mais vulnerável permanece excluída da possibilidade de acesso a uma formação pública, gratuita e de qualidade.

Nos três casos analisados, destaca-se a ausência de articulação com os municípios e com a comunidade local, o que revela a atuação isolada dos entes federativos na implementação do PBP e inexistência de mecanismos de consulta e participação local nas decisões. Ademais, no que tange a dimensão da coordenação vertical, que corresponde à articulação entre União, estados e municípios no processo de implementação, identificou-se a carência de suporte federal contínuo, ausência de planejamento integrado e a desarticulação entre os entes subnacionais.

Sobre a coordenação horizontal, que corresponde à articulação interna entre os setores estaduais responsáveis pela execução, nota-se que no processo de implementação do PBP em Naviraí, essa coordenação ocorreu de forma colaborativa e não enfrentou entraves significativos. Por outro lado, nos municípios de Dourados e Chapadão do Sul, apesar de articulada, houve registros de dificuldades, que afetaram o andamento da implementação.

Por fim, na dimensão de impacto social e educacional, verificou-se que, em Naviraí, as atividades do Ceep foram encerradas e o prédio foi cedido ao governo federal. Em Dourados e Chapadão do Sul, embora em funcionamento, as unidades permanecem subutilizadas, com baixa atratividade e sem alcançar o reconhecimento social esperado.

A descrição das principais dimensões analisadas permitiu identificar tanto as especificidades da implementação do Programa Brasil Profissionalizado em cada município investigado quanto as regularidades e recorrências observadas nos três casos.

Em Naviraí, o prédio do Centro Estadual de Educação Profissional Senador Ramez Tebet, foi concluído em 2014 e suas atividades foram iniciadas somente em 2016. Apesar do tempo decorrido, o funcionamento da instituição ocorreu sob condições limitadas, tanto em termos de recursos humanos quanto materiais.

O Ceep de Naviraí passou a ofertar Cursos Técnicos de baixa complexidade; Cursos de Formação Inicial e Continuada; e, Educação de Jovens e Adultos, na modalidade de Educação à Distância. Portanto, a oferta, concentrou-se em cursos que não exigiam muitos recursos específicos, cursos com baixa duração e em qualificações pontuais e fragmentadas.

Assim, além de não implantar o Ensino Médio Integrado durante o período de funcionamento (2016 – 2023), a oferta de educação profissional no Ceep de Naviraí ficou restrita à cursos de pouco reconhecimento, o que contribuiu para sua baixa atratividade junto à população jovem do município.

O funcionamento da escola técnica estadual de Naviraí foi marcado pela baixa procura e pelo número reduzido de matrículas nos cursos ofertados. Este cenário de

subutilização do espaço perdurou até o ano de 2023. Em 2024, as atividades do Ceep de Naviraí foram totalmente extintas e o prédio foi cedido integralmente para o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) – *Campus Naviraí*, transferindo à esfera federal a responsabilidade pela ocupação e funcionamento do espaço originalmente concebido para a rede estadual.

Apesar da relevante atuação do IFMS – *Campus Naviraí* na oferta do EMI, os dados do Censo Escolar de 2019, evidenciaram que a rede pública ainda não conseguia absorver totalmente a demanda por educação profissional no município. Como demonstrado, no referido ano, a rede privada concentrava 87% das matrículas nas modalidades concomitante e subsequente, o que revela a persistência da dependência do setor privado para o provimento dessa etapa formativa no município. Esse dado indica que, embora a presença do IFMS represente um avanço importante no campo da educação técnica integrada, a insuficiência de oferta pública adequada perpetua desigualdades de acesso, especialmente para os estudantes em condições socioeconômicas mais vulneráveis.

Portanto, a descontinuidade das atividades do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí representou um movimento que contraria os princípios de fortalecimento da educação pública e a lógica de atuação cooperativa entre os entes federativos na mitigação das desigualdades educacionais. Dotado de infraestrutura de excelência, compatível com os padrões da rede federal, o Ceep reunia plenas condições de consolidar-se como um polo estratégico de oferta do EMI, atuando de forma articulada com o IFMS na ampliação do acesso a essa modalidade. Seu funcionamento pleno e estruturado poderia não apenas diversificar a oferta técnica no município, mas também consolidar a presença do Estado como garantidor do direito à educação profissional pública, gratuita e de qualidade.

Entretanto, o prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí foi devolvido à União, resultado de uma conjugação de fatores que comprometeram a continuidade da política pública. Dentre esses fatores, destacam-se as falhas no suporte técnico e financeiro por parte do Governo Federal, a desarticulação intergovernamental e a limitação estadual na estruturação da política estadual de educação profissional, que contribuíram para inviabilizar a sustentabilidade das ações previstas no âmbito do PBP.

Infere-se que esse conjunto de lacunas culminou no colapso da política no município de Naviraí, enfraquecendo a capacidade do poder público de promover a democratização do acesso à educação técnica na rede estadual. Além disso, reforçou a permanência da iniciativa privada na provisão da educação profissional no município, limitando as oportunidades de formação integrada, gratuita e de qualidade da juventude local.

Em Dourados, o prédio do Centro Estadual de Educação Profissional Professora Evanilde Costa da Silva, foi concluído e entregue em 2016. O processo de execução da obra foi marcado por uma série de desafios, especialmente em sua fase inicial. Destaca-se a inobservância, por parte da gestão estadual, quanto à necessidade de realizar as adequações técnicas no projeto executivo, o que gerou entraves à execução. Soma a isso os atrasos sucessivos no repasse de recursos por parte da União, o que exigiu a reprogramação dos prazos contratuais em diferentes momentos.

Apesar dessas dificuldades, a equipe estadual conseguiu reorganizar os processos administrativos e operacionais e garantiu a conclusão da construção. Como resultado, o projeto foi finalizado com saldo financeiro positivo em torno de R\$ 32.000,00 (trinta e dois mil reais), o que demonstra a responsabilidade da gestão estadual na utilização dos recursos públicos e no controle na execução orçamentária, mesmo diante das diversas reprogramações feitas durante a execução da obra.

O Centro Estadual de Educação Profissional de Dourados iniciou suas atividades em 2017, e, assim como em Naviraí, também enfrentou limitações em termos de recursos humanos, materiais e estruturais, o que influenciou na capacidade de atuação. A oferta de cursos ficou restrita à qualificação profissional fragmentada e cursos com curta duração e baixa atratividade junto à comunidade.

No mesmo ano de sua inauguração, metade do espaço físico do prédio foi compartilhado com o Centro de Educação de Jovens e Adultos (Ceeja). Assim, mesmo dispondo de capacidade reduzida (com seis salas de aula e potencial para atender cerca de 600 estudantes), os dados de matrícula revelaram a subutilização da unidade: em 2018, foram registradas apenas 272 matrículas e, em 2019, esse número caiu para 146.

Durante visita presencial ao Ceep de Dourados, em 2024, constatou-se a persistência de restrições relacionadas a materiais didáticos, mobiliário e condições estruturais, o que tem limitado a ampliação da oferta e impossibilitado a diversificação de cursos, conforme relatado em entrevista pela gestora (G4). A unidade enfrenta dificuldades de atratividade, decorrentes da oferta reduzida de cursos e da ausência de equipamentos adequados para sustentar formações técnicas mais complexas. Os cursos ofertados são, em sua maioria, não demandam infraestrutura tecnológica específica e possuem baixos custos operacionais, o que resulta em baixa procura e reconhecimento social limitado, comprometendo o impacto formativo da instituição.

Desde a sua inauguração, em 2017, até o ano de 2024, o Ceep de Dourados não havia ofertado o EMI, modalidade considerada prioridade na política de expansão da educação profissional pública e na concepção integrada de formação defendida pelo Programa Brasil Profissionalizado.

Atualmente, a escola mantém atividades de qualificação profissional, predominantemente na modalidade de Educação a Distância (EaD), o que, embora represente uma forma de atendimento, não substitui plenamente o papel da formação técnica integrada presencial, especialmente na região de Dourados, que possui elevada demanda social por educação profissional.

Os dados do Censo Escolar de 2019, revelaram que a oferta estadual de educação profissional nas modalidades concomitante e subsequente correspondia a apenas 18% do total de matrículas em Dourados. Nesse mesmo período, a rede privada detinha 82% das matrículas, demonstrando predominância na oferta dessas modalidades e evidenciando lacunas na capacidade da rede pública em atender à demanda local.

Por outro lado, a oferta do EMI apresentava um cenário distinto, com 100% das matrículas concentradas na rede pública: 48% na rede estadual e 52% na rede federal. Esse dado sugere que, diferentemente das modalidades fragmentadas, o EMI não representa o interesse principal da iniciativa privada, possivelmente por sua estrutura pedagógica articulada e por sua concepção formativa em uma perspectiva emancipatória, que contraria a lógica mercantil predominante nas instituições privadas de educação profissional.

Esse contexto reforça a compreensão de que o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional possui especificidades curriculares, organizacionais e político-pedagógicas que se afastam dos parâmetros praticados pela iniciativa privada. Assim, sua consolidação depende, essencialmente, do fortalecimento da oferta pública, uma vez que a atuação do Estado é a única capaz de garantir, de forma universal, gratuita e com qualidade, a efetivação dessa modalidade enquanto direito social.

Assim, apesar do potencial do Ceep de Dourados enquanto instrumento de expansão do acesso à formação técnica, a desarticulação intergovernamental e a falta de investimentos públicos adequados e contínuos resultaram em uma implementação limitada da política, fragilizando sua concretização. Esse cenário abre espaço para a ampliação da atuação da iniciativa privada, especialmente nas modalidades concomitante e subsequente, e contribui para a reprodução de desigualdades estruturais no acesso à educação profissional, uma vez que transfere à rede privada a responsabilidade por garantir uma formação que deveria ser assegurada pelo Estado como direito social.

Em Chapadão do Sul, o Centro Estadual de Educação Profissional Arlindo Neckel foi concluído em 2016. A referida obra foi a que apresentou o maior período de atraso em sua finalização, se comparada as demais obras dos municípios. Apesar da atuação ativa da gestão estadual, na função de coordenadora horizontal, outros fatores influenciaram a execução.

A equipe estadual identificou e comunicou previamente os setores envolvidos na implementação sobre os atrasos no cronograma da obra, desde o início da construção. Porém, mesmo com as notificações constantes, a contratada manteve a execução da obra de forma lenta, apresentando justificativas pouco fundamentadas para explicar os atrasos, entre elas, a dificuldade de contratação de mão de obra, a demora na execução de serviços a cargo da prefeitura e a transição administrativa de governo.

Durante o processo de execução, a CGU realizou a fiscalização do convênio e apontou irregularidades no processo de licitação, que foram negadas pela Agesul.

Importa salientar que o Ministério Público identificou irregularidades na obra de construção do Ceep em Chapadão do Sul e instaurou inquérito civil para investigar a

empresa contratada. Ressalta-se que as irregularidades na obra não foram detalhadas, apenas apontadas nos documentos analisados, pois tratava-se de processo sigiloso. Os entraves geraram um atraso de 2 anos, 3 meses e 17 dias na entrega da escola.

Além da morosidade na execução por parte da empresa contratada, o município também apresentou demora na realização das obras de drenagem pluvial, que eram indispensáveis para o avanço do cronograma. Sobre esse aspecto, o gestor (G5) informou em entrevista que “o prefeito de Chapadão do Sul, na época, não tinha interesse na conclusão dessa escola”, o que justifica a demora nas ordens de serviço à cargo da prefeitura e evidencia o desinteresse local, bem como a desarticulação no processo de implementação entre o governo federal, estadual e municipal.

Além disso, a União atrasou por seis meses consecutivos o repasse dos recursos financeiros previstos no convênio. Desse modo, constata-se que além da irresponsabilidade e impunidade da empresa contratada, a fragilidade no cumprimento das responsabilidades governamentais e a ausência de articulação entre os entes federativos resultou no descumprimento dos prazos estabelecidos e na postergação da entrega da infraestrutura educacional em Chapadão do Sul.

A desarticulação intergovernamental ficou ainda mais evidente após a entrega da obra, pois o prédio permaneceu fechado e sem uso por quase dois anos, demonstrando a inércia dos diferentes níveis de governo quanto ao planejamento para o uso da infraestrutura. Somente no ano de 2018 foi instituído o decreto que criou o Ceep de Chapadão do Sul.

O prédio foi primeiramente ocupado para o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação e para o desenvolvimento do Projeto Patrulha Mirim. Somente no final do ano de 2018, o Ceep iniciou suas atividades com a oferta de cursos FIC, que também ocorreu de forma limitada por não ter recebido, de imediato, os equipamentos e mobiliários necessários para o seu funcionamento.

Conforme relatado em entrevista, a gestora (G6) afirmou que, ao longo dos anos, diferente dos demais municípios analisados, Chapadão do Sul conseguiu mobilizar fontes diversas de financiamento, incluindo doações privadas, repasses estaduais e

recursos advindos de outros programas federais, garantindo que a unidade fosse equipada com recursos materiais.

Entretanto, os recursos humanos permanecem como um dos obstáculos para o pleno funcionamento da escola técnica. A escassez de quadro de profissionais, como informado pela gestora (G6), em especial concursados, compromete a ampliação da atuação pedagógica do Ceep e a qualidade dos processos formativos, face a ausência da constituição de equipes permanentes.

A instituição nunca ofertou o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional, indicando que o investimento isolado na estrutura foi insuficiente para garantir a oferta do ensino integrado.

Além disso, outra dificuldade relatada pelos gestores (G5) e (G6) refere-se ao baixo reconhecimento social da instituição por parte da comunidade local. Mesmo após o início do funcionamento do Ceep, permanece um certo distanciamento entre a escola e a população do entorno, que acaba interferindo na plena consolidação da escola em Chapadão do Sul. Esse afastamento pode estar associado à ausência de participação do município e da comunidade nos processos de implementação do Ceep, evidenciando a fragilidade do sentimento de pertencimento da comunidade em relação ao espaço escolar, aspecto que é fundamental para a efetivação de políticas públicas educacionais como instrumento de inclusão social.

Além disso, o histórico da primeira experiência institucional no Ceep aberta à população, o Projeto Patrulha Mirim, foi marcada pela presença policial e a rigidez disciplinar, resultando na exclusão de diversos adolescentes da instituição, conforme relatado pelo gestor (G5). Tais práticas podem ter contribuído para a consolidação de um “sentido de lugar social” excludente (Pires, 2019), no qual a população não se reconhece como legítima ocupante e beneficiária daquele espaço educativo, especialmente os grupos mais vulneráveis, evidenciando um potencial risco de reprodução de desigualdades, no contexto da implementação de uma política pública (Pires, 2019).

No que se refere à oferta escolar, os dados do Censo Escolar 2010 revelaram uma inversão preocupante na oferta de educação profissional técnica de nível médio no município de Chapadão do Sul: em 2015, 100% das matrículas nessa modalidade

estavam concentradas na rede estadual, enquanto, em 2019, todas as matrículas foram absorvidas pela rede privada. Essa mudança indica não apenas um esvaziamento da oferta pública, mas também o avanço da lógica mercantil na educação profissional local. Além disso, a migração da educação profissional pública para o setor privado expõe a fragilidade dessa política estadual, demonstrando a necessidade de ações de fomento e expansão da oferta pública.

Nesse cenário, a inauguração do Ceep em Chapadão do Sul, não impulsionou a ampliação da oferta do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. A ausência de um projeto pedagógico estruturado, a falta de oferta integrada de ensino médio e educação profissional, a baixa atratividade e o reduzido reconhecimento social da instituição, tem comprometido o potencial de consolidar uma política pública de formação técnica articulada no município.

Além disso, o modo em que o ensino médio vem sendo ofertado na unidade, caracterizado por uma certificação fragmentada e pela exigência de que os estudantes recorram a outras instituições e se submetam a novos processos avaliativos para a obtenção do diploma técnico, impõe obstáculos adicionais, particularmente à população em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Desse modo, compreende-se que esse tipo de oferta colabora para reforçar desigualdades estruturais (Pires, 2019), ao exigir dos sujeitos capacidades institucionais e materiais que nem todos possuem. Nesse sentido, Sen (2010) argumenta que se trata de uma limitação das liberdades substantivas dos indivíduos, que compromete sua real capacidade de escolher e realizar percursos formativos equivalentes.

Do mesmo modo, Dubet (2004) argumenta que a igualdade de oportunidades só é efetiva quando são considerados os diferentes pontos de partida dos sujeitos e as condições sociais que moldam suas trajetórias. Assim, a ausência de uma oferta integrada e institucionalizada de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional no próprio Ceep, pode atuar como um mecanismo de injustiça educacional, restringindo o direito à formação plena e dificultando a mobilidade social dos estudantes mais pobres.

De modo geral, constatou-se que, nos três casos analisados (Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul) a execução do programa resultou na conclusão da infraestrutura física das escolas técnicas, que foram finalizadas conforme os termos pactuados com o FNDE e representam importante conquista material e institucional para os respectivos territórios.

A análise documental da implementação do Programa Brasil Profissionalizado atesta que a coordenação horizontal colaborativa foi um fator determinante para garantir a entrega das escolas técnicas. Diante da limitação de capacidade institucional da SED na gestão de obras públicas, sua atuação, no âmbito do programa, restringiu-se a questões voltadas a pactuação e ao acompanhamento dos convênios, já que todo o processo de execução das obras foi liderado pela Agesul.

A centralidade da coordenação estadual também foi destacada em entrevista pela gestora estadual (G2), ao afirmar que “na coordenação da execução das ações, a secretaria sempre agiu de forma articulada entre os setores envolvidos”. Sobre a participação da SED no processo de implementação, a gestora detalhou que:

Cabia à Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional, a articulação com o FNDE/MEC, a alimentação do Sistema, o acompanhamento da execução e a informação aos demais setores envolvidos das questões relativas à execução. À Superintendência de Políticas de Educação, em articulação com a Superintendência de Apoio Administração a execução das ações envolvendo formação continuada, aquisição de equipamentos, mobiliário, acervo. À Diretoria de Rede Física, a execução das obras de reforma e ampliação das unidades escolares. Cabia a ela, também, a articulação com a Secretaria de Estado de Obras, quando se tratava da Construção dos novos Centros de Educação Profissional. À Superintendência de Apoio Administrativo a distribuição dos materiais adquiridos e a prestação de conta dos Termos (G2).

O relato da gestora revela a organização institucional da SED na implementação do Programa Brasil Profissionalizado. As distintas superintendências e diretorias possuem atribuições delimitadas, mas interdependentes, o que exige um nível elevado de coordenação, com continua comunicação entre os setores envolvidos.

Assim, verifica-se que a coordenação horizontal do MS, ancorada no compartilhamento de responsabilidades e na constante comunicação entre os setores estaduais (tanto no âmbito da Agesul quanto da SED), foram fundamentais no processo de implementação do PBP, contribuindo para superar os entraves técnicos

e operacionais que surgiram ao longo da execução, evidenciando um exemplo positivo de colaboração interna na esfera estadual.

No entanto, em todos os casos analisados, a conclusão da infraestrutura física, embora necessária, não foi suficiente para assegurar a institucionalização da política, dada a ausência medidas estruturantes para garantir a sua operacionalização e o seu funcionamento pleno. A implementação das atividades escolares ocorreu de forma parcial, limitada ou foi descontinuada, como no caso de Naviraí.

As falhas na coordenação vertical na condução da política foi um dos principais fatores observados, que ficaram evidentes na falta de apoio técnico e financeiro contínuos da União, na desarticulação intergovernamental e na ausência de planejamento integrado entre os entes federados, além das fragilidades da política estadual.

Sobre a articulação intergovernamental na implementação do programa, o gestor (G1) afirmou que o diálogo entre os diferentes níveis de governo aconteceu “mais no momento inicial da pactuação”, tendo em vista que

Depois que pactuado o local, a doação do terreno foi realizada e o caminhar da execução ali do convênio já não exigia muito essa articulação contínua entre os entes. Então foi mais uma ação pontual e aí você percebe que a cada fase de execução do convênio exigia uma articulação específica entre os setores. Então, no momento de construção, a interação maior era entre a equipe de obras (G1).

O relato do gestor confirma o que foi constatado na análise documental em relação a (des)articulação entre os entes federados na implementação do Programa Brasil Profissionalizado. As trocas iniciais entre os governos objetivaram apenas viabilizar as condições exigidas para garantir a assinatura da pactuação, pois todo o processo de execução concentrou-se exclusivamente, na gestão estadual, com compartilhamento interno entre os setores.

No que tange ao planejamento entre os entes federados em relação aos Centros Estaduais de Educação Profissional, o gestor destacou que durante a implementação “[...] não tinha diálogo na parte pedagógica, porque dependia de avançar a parte da obra para começar a vir a parte pedagógica”. Além disso, afirmou que “[...] o município entra naquele momento inicial para definição do terreno. Definiu o terreno, está aí, doe, agora é com vocês, vamos esperar chegar à fase de implantação de fato, de inauguração para voltar às discussões com os municípios (G1)”.

Desse modo, comprova-se que não houve, durante o processo de execução das escolas técnicas, nenhum tipo de articulação intergovernamental para planejar o funcionamento das instituições e, tampouco, uma preparação conjunta para prover os recursos humanos, pedagógicos e materiais necessários para a operacionalização da política nos municípios.

Em relação ao cumprimento parcial de apoio técnico e financeiro da União, constatou-se que o Governo Federal não cumpriu com o acordo realizado com o estado de Mato Grosso do Sul em equipar os Centros Estaduais de Educação Profissional, que seria concretizado por meio de novos convênios.

Como informado em entrevista pelo gestor (G1), pelo menos 75% da obra deveria estar concluída para que os equipamentos pudessem ser pactuados. Desse modo, a equipe estadual elaborou os projetos de laboratórios, conforme o padrão definido pelo FNDE, realizou os orçamentos necessários e submeteu à avaliação e aprovação do MEC. Entretanto, quando as obras atingiram os percentuais exigidos, o Governo Federal informou que “[...] naquele momento existia uma contenção de gastos” e que “não teriam mais recursos para essa finalidade (G1)”.

Sendo assim, o estado teve que assumir responsabilidades financeiras adicionais com o programa como: a aquisição de mobiliários; materiais didáticos; equipamentos de laboratórios e de todos os espaços das unidades. Vale ressaltar que essas novas incumbências financeiras destinadas ao estado, além de não estarem previstas no momento da pactuação, correspondiam a investimentos em infraestrutura com padrão de IFs, ou seja, que demandavam recursos à altura para garantir plenas condições de funcionamento. Sobre esse aspecto, o gestor argumentou que se tratava “[...] de um projeto de excelência, por isso a dificuldade de equipar. Ele é um prédio para equipar, mas você equipa três, quatro escolas em termos de valores... é um custo equipar um laboratório desse, um centro desse (G1)”.

Destarte, o gestor (G1) sinaliza a complexidade financeira que estava imbricada aos Ceep, que implicava a aquisição de equipamentos sofisticados, condizentes com a proposta das infraestruturas construídas e com as condições adequadas para garantir a formação técnica integrada. Entretanto, ao dimensionar os custos envolvidos, o gestor afirma que o investimento que seria usado para equipar um único Ceep

equivaleria à ao custo de equipar várias escolas regulares, apontando, assim a dificuldade orçamentária do estado diante da ausência de repasses federais para os centros.

Nesse cenário, atestou-se que as três unidades dos Centros de Educação Profissional enfrentaram, desde a inauguração, limitações estruturais de recursos materiais e humanos que ainda persistem e entre outros motivos, impedem a implantação do EMI.

Além disso, contexto educacional observado nos três municípios analisados revelou a expressiva participação da iniciativa privada na oferta de educação profissional. Esse cenário sinaliza que as limitações da oferta pública nos Ceep têm fragilizado o papel do Estado na garantia do direito à educação, favorecendo, indiretamente, a ampliação do setor privado e o fortalecimento de suas instituições e interesses. Tal dinâmica contraria o pressuposto fundamental de que o direito à educação deve ser assegurado por meio de políticas públicas permanentes, capazes de atender universal e obrigatoriamente todos os indivíduos, por meio de ações diretas e/ou colaborativa entre os entes públicos (Lima, Maciel, Pazolini, 2019).

Ademais, a inexistência de mecanismos institucionais de consulta e participação social e articulação com o município, desde as etapas iniciais do processo decisório do programa, também contribuiu para enfraquecer o vínculo entre a política implementada e os sujeitos beneficiários. Isso interferiu na construção do sentimento de pertencimento e no engajamento local com a implantação das instituições.

Nesse contexto, o fato de o Governo Federal ter transferido a execução e parte do financiamento para os estados; não assegurar mecanismos adequados de suporte técnico; tampouco garantir o acompanhamento sistemático e cooperação continuada aos entes subnacionais, corroborou para uma implementação fragmentada e vulnerável às oscilações administrativas, técnicas e principalmente, financeiras dos entes subnacionais.

Desse modo, ainda que o Programa Brasil Profissionalizado tenha viabilizado a construção de prédios com projeto infraestrutural de excelência, a ausência de um financiamento sustentável por parte da União, somada a alegação de limitação orçamentária do estado, também contribuíram para restringir o alcance da política.

Por outro lado, compreende-se que se o estado tivesse assumido, de fato, o Programa Brasil Profissionalizado como uma política estruturante, haveria um esforço mais consistente na articulação com os diferentes níveis de governo e na mobilização de recursos para garantir o pleno funcionamento dos Ceep, permitindo, ainda, a elevação do padrão de oferta pública de educação profissional na rede estadual.

Nesse contexto, vale ressaltar que desde a sua implementação, o Programa Brasil Profissionalizado atravessou três⁷³ diferentes gestões estaduais em Mato Grosso do Sul, cada uma com prioridades distintas. Assim, infere-se que ao longo do processo de implementação, nenhum dos governos do estado priorizou o programa como uma política estruturante (Lima, Maciel, Pazolini, 2019), que exige continuidade.

Consequentemente, o impacto social foi significativamente reduzido, já que, passados nove anos da finalização dos prédios, um dos Ceep foi extinto e os demais ainda enfrentam dificuldades relacionadas a condições estruturais de funcionamento, além da fragilidade no reconhecimento social das instituições junto as comunidades na qual estão inseridas.

A análise do programa revelou que embora a sua implementação tenha representado avanços, principalmente no que se refere à expansão da infraestrutura física e à abertura de novas ofertas de cursos (ainda que fragmentados), a materialização da principal proposta do Programa Brasil Profissionalizado que é a expansão da oferta do ensino médio integrado à educação profissional, não se concretizou em nenhuma das unidades. As unidades limitaram-se a centros de formação voltado a qualificações iniciais, fragmentadas, com prioridade ao atendimento a demandas pontuais e oferta de cursos com baixo custo, baixa complexidade e desprovidos de uma proposta formativa articulada.

Desse modo, revela-se um esvaziamento progressivo do potencial transformador do programa. A limitação de atuação observada nos Centros de Educação Profissional em Mato Grosso do Sul, tem reduzido a capacidade de transformação estrutural das trajetórias educacionais e ocupacionais dos jovens atendidos. Nesses termos, verifica-

⁷³ As primeiras tratativas do programa foram iniciadas no final do governo Zeca (1999-2006), a implementação teve continuidade na gestão de Puccinelli (2007-2014) e as obras foram efetivamente concluídas durante o governo Azambuja (2015-2022).

se o enfraquecimento da possibilidade de garantir uma formação pública articulada, capaz de contribuir para o real enfrentamento das desigualdades educacionais historicamente constituídas.

Embora o programa tenha sido planejado em escala nacional, a sua implementação plena careceu de enraizamento territorial, participação ativa da comunidade e, principalmente, de cooperação federativa efetiva para garantir condições estruturais de funcionamento e, assim, alcançar a expansão educacional almejada. Na ausência desses elementos estruturantes, o risco de reprodução e aprofundamento das desigualdades educacionais permanece latente, mesmo diante de investimentos expressivos em expansão física.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios historicamente enfrentados pelo ensino médio e pela educação profissional no Brasil não são meramente conjunturais, mas estruturais, enraizados em uma longa trajetória de disputas ideológicas e políticas quanto às finalidades formativas dessas etapas de ensino. Tal trajetória é atravessada pela persistente dualidade educacional que, ao segmentar os percursos formativos, contribui para a reprodução de desigualdades e para a negação do direito à educação integral à ampla parcela de jovens. A precariedade da oferta, a estagnação na expansão e os limites quanto à qualidade do ensino médio são expressões concretas dessa problemática. Os dados do Censo Escolar de 2010 já sinalizavam um cenário crítico, com taxas de evasão de 21,2%, reprovação de 15% e defasagem idade-série atingindo 34,5%. Nove anos depois, os números pouco evoluíram. Segundo o Inep, em 2019, mais de 321 mil jovens abandonaram o ensino médio e cerca de 584 mil foram reprovados..

Os dados indicam um padrão de exclusão escolar na etapa do ensino médio, o que representa, em muitos casos, uma ruptura na trajetória escolar dos jovens, com efeitos diretos sobre suas oportunidades de formação e inserção social. Os indicadores refletem fragilidades na formulação e na implementação de políticas públicas estruturantes que deem conta da complexidade da juventude brasileira, marcada por contextos plurais e atenuadas desigualdades.

Nesse cenário, destaca-se que a elaboração de políticas educacionais deve partir dos fundamentos de uma educação comprometida em melhorar as condições de assimilação e aquisição dos conhecimentos indispensáveis à vida profissional e, de modo mais amplo, a uma vida intelectual, estética e social (Laval, 2019). Nesses termos, a educação deve proporcionar ao indivíduo uma formação que integre todas as dimensões da vida e articule saberes e fazeres, promovendo a formação de um cidadão mais consciente e crítico.

É nesse horizonte que a proposta do ensino médio integrado à educação profissional está ancorada, uma vez que visa garantir uma educação unitária, em que todos tenham acesso aos conhecimentos históricos e culturais, indispensáveis à produção da existência e à participação ativa na construção da riqueza social (Ramos, 2008).

O ensino médio integrado fundamenta-se na concepção de educação politécnica, ou seja, uma educação que, ao propiciar aos sujeitos o acesso aos conhecimentos e à cultura construídos historicamente pela humanidade, possibilite a realização de escolhas e a construção de caminhos para a produção da vida (Ramos, 2008, p.03). Nesse sentido, a politecnia implica uma educação que propicie a compreensão dos princípios científico-tecnológicos e históricos da produção moderna, de modo a orientar os estudantes à realização de múltiplas escolhas.

Compreende-se que a transposição desta proposta para o âmbito concreto da prática significa enfrentar a histórica dualidade educacional brasileira e construir processos formativos que assegurem uma formação que articule trabalho, ciência, cultura e tecnologia, em consonância com os pressupostos da formação integrada (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2005). Entretanto, a garantia da oferta do ensino integrado depende de uma atuação governamental mais ativa.

Nesse contexto, foi criado o Programa Brasil Profissionalizado que tem como objetivo estimular a expansão da oferta de ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais, instituindo-a como uma política pública educacional de abrangência nacional. O programa foi elaborado no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), que tinha sua proposta alinhada aos objetivos fundamentais da CF/88, de construir uma sociedade

[...] livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Para tanto, considera-se que a construção dessa sociedade passa por uma educação pautada pela construção da autonomia, inclusão e respeito à diversidade. Assim, só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Além disso, parte da premissa de que a redução de desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (Brasil, 2007).

Nessa perspectiva, o Programa Brasil Profissionalizado foi uma das ações estratégicas criadas pelo Governo Federal para atingir tais objetivos. A criação desse

programa apresentou-se como uma política pública inédita, voltada diretamente ao ensino integrado e previa diversas ações estruturantes como a aquisição de equipamentos e a ampliação, reforma e construção de escolas técnicas estaduais, subsidiadas no apoio técnico e financeiro da União e implementado em Regime de Colaboração entre o governo federal e os governos subnacionais.

A implementação do programa tinha a perspectiva de induzir, nas redes estaduais, a adoção de um modelo de oferta curricular e de infraestrutura física inspirado nos Institutos Federais, reconhecidos socialmente por sua qualidade. Portanto, a proposta do Programa Brasil Profissionalizado, ultrapassa as ações pontuais voltadas à expansão da infraestrutura escolar. O programa representou uma oportunidade concreta aos estados de instaurar uma nova referência para a escola pública estadual, tendo em vista a possibilidade de expandir e, ao mesmo tempo, elevar o padrão de oferta de suas redes, garantindo a ampliação do direito à educação de qualidade a milhares de jovens.

Para alcançar as finalidades propostas pelo programa, era imprescindível que as ações previstas fossem concebidas e implementadas de forma cooperativa, articulada e contínua entre os entes federados, de modo a favorecer sua incorporação permanente e enraizada nos sistemas estaduais de ensino em todo o país (Brasil, 2007).

Desse modo, as Relações Intergovernamentais estabelecidas entre União, estados e municípios assumem um papel decisivo, pois são elas que, a depender do grau de articulação, cooperação e corresponsabilidade entre os entes federados, podem garantir ou comprometer a efetiva implementação do programa.

Nesse contexto, o objetivo desta tese foi analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul, problematizando as relações intergovernamentais no contexto do federalismo cooperativo.

Metodologicamente, adotou-se a pesquisa qualitativa, a partir de análise documental e entrevistas semiestruturadas para o estudo dos casos dos municípios de MS contemplados com a construção de escolas técnicas por meio do programa. Para a análise da implementação do PBP, foram considerados seus objetivos formais estabelecidos em documentos oficiais, especialmente o Decreto nº 6.302/2007, que o

instituiu. A partir disso, descreveu-se o processo de execução das ações previstas, com ênfase nas construções de escolas técnicas estaduais nos três municípios do Mato Grosso do Sul contemplados com a construção de escolas técnicas. A análise concentrou-se nas práticas de coordenação horizontal e vertical adotadas durante a implementação, permitindo identificar potencialidades e desafios enfrentados ao longo do percurso, bem como os efeitos não intencionais observados nos estudos de caso.

As contribuições teóricas fundamentaram-se nos princípios do federalismo, das RIG, da coordenação federativa e da implementação de políticas públicas. Nesse contexto, destaca-se a abordagem de Pires (2019), ao evidenciar que os processos de implementação podem acionar mecanismos capazes de reduzir ou acentuar desigualdades, especialmente em função das falhas de conectividade entre os entes envolvidos e dos desequilíbrios de poder e representação institucional.

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas abordam múltiplas lentes de observação para analisar determinados aspectos. Este estudo focou nos fatores que envolvem as Relações Intergovernamentais, o que não significa limitar a compreensão do objeto a essa temática, mas desvelar uma faceta específica do fenômeno, sem a pretensão de restringir outras possibilidades analíticas.

Desse modo, considera-se que a implementação de políticas é um processo dinâmico e multifacetado, assim, outros fatores certamente influenciaram a implementação do PBP, como por exemplo: os interesses políticos e ideológicos, as capacidades estatais, as mudanças de governos, a influência de atores e instituições não-governamentais, as atualizações normativas⁷⁴ etc., que podem ser aprofundados em novos estudos.

O Programa Brasil Profissionalizado foi concebido como uma política de Estado à medida que, ao financiar a construção de Centros Estaduais de Educação Profissional, com infraestrutura de alto padrão, o programa deixa marcas materiais

⁷⁴ A Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), determinou mudanças significativas na última etapa da educação básica, que também pode ter prejudicado a expansão da oferta do ensino médio integrado à educação profissional. Entre as alterações: reduziu a carga horária; limitou o acesso aos conteúdos gerais; estimulou a oferta de itinerários formativos e, conseqüentemente, contribuiu para desviar a prioridade de oferta do EMI. O Novo Fundeb (EC/108/2020), entre outras alterações, definiu novos “[...] requisitos para a contagem das matrículas, incluindo estudantes oriundos de instituições privadas conveniadas na educação profissional técnica de ensino médio” (Bento; Abrucio, 2024), abrindo mais uma lacuna para a participação privada na oferta.

que permanecem nos territórios como possibilidade concreta de ampliação do direito à educação de qualidade.

Entretanto, a implementação do PBP revelou a fragilidade de práticas institucionais estáveis, articuladas e coerentes com os princípios do interesse público, os quais devem ultrapassar os limites impostos pelos mandatos políticos. Nesse sentido, revela-se os limites da consolidação do PBP como política de Estado, uma vez que, além de resistir à descontinuidade administrativa, deve comprometer-se com a promoção de transformações estruturais nas condições de vida da população, pautando-se em uma concepção de educação como direito social inalienável e como bem público.

A análise empírica da implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul demonstrou que, embora a estrutura institucional do federalismo cooperativo brasileiro esteja formalmente concebida para promover a participação articulada dos diferentes níveis de governo, bem como garantir a participação democrática, o estabelecimento legal de descentralização e cooperação não garante, por si só, a efetiva colaboração entre União, estados e municípios na implementação de programas federais.

A dissociação entre a norma e a prática da coordenação federativa foi identificada na análise dos três casos investigados. A experiência de implementação nos municípios de Naviraí, Dourados e Chapadão do Sul revelou que as fragilidades nas Relações Intergovernamentais e no compartilhamento de decisões e responsabilidades, mesmo em políticas com objetivos estruturantes, como foi o programa estudado, podem influenciar a consolidação de suas ações.

A coordenação horizontal na implementação do Programa Brasil Profissionalizado, em Mato Grosso do Sul, foi conduzida pela gestão estadual e envolveu a Secretaria de Estado de Educação, na pactuação e acompanhamento do convênio; e a Secretaria de Infraestrutura, representada pela Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul), responsável por gerenciar todo o processo de execução das obras.

Constatou-se que os arranjos institucionais adotados, tanto pela SED quanto pela Agesul, estão estruturados a partir de um modelo de compartilhamento contínuo das

etapas de implementação entre seus distintos setores internos. Essa organização possibilitou a contribuição técnica articulada e colaborativa ao longo do processo de execução, o que permitiu um acompanhamento integrado na condução das ações.

De modo geral, a gestão estadual de Mato Grosso do Sul, na função de coordenadora horizontal, demonstrou capacidade técnica e administrativa na execução do objeto e na superação dos desafios ao longo do processo de implementação, o que contribuiu, diretamente, para garantir a conclusão de todas as obras pactuadas. Ademais, evidenciou que a integração, o compartilhamento de responsabilidades e a colaboração entre diferentes partícipes são fatores fundamentais na execução de políticas.

Cumpre destacar que, a partir da implementação do Programa Brasil Profissionalizado, a União induziu a criação de capacidade institucional na SED, mediante estratégias de fortalecimento administrativo. Conforme relatado pela gestora entrevistada (G2), em 2013, o FNDE demandou a criação, no âmbito da SED, de um setor específico voltado à execução de obras educacionais. Em resposta, foi instituída a Diretoria-Geral de Infraestrutura, Administração e Apoio Escolar, que abarcou a Coordenadoria de Infraestrutura, Fiscalização e Gestão de Obras Públicas, bem como as Coordenadorias de Contratos e de Convênios.

Assim, de forma inédita, todas as ações relacionadas à execução de obras e à prestação de serviços nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino passaram a ser gerenciadas diretamente pela SED, evidenciando um importante avanço na coordenação intraestadual relacionadas às capacidades técnicas e administrativas para a implementação das políticas públicas educacionais.

No que tange à coordenação vertical, esta foi marcada pelo cumprimento parcial de apoio técnico e financeiro da União e pela desarticulação intergovernamental o que, aliados a outros fatores, trouxeram dificuldades na concretização do programa, resultando na redução do impacto social e no alcance da política.

As escolas técnicas estaduais, construídas no âmbito do PBP, foram concebidas com o objetivo de ampliar o acesso ao Ensino Médio Integrado à Educação Profissional na rede estadual. No entanto, nenhuma das unidades do Ceep implantadas em Mato Grosso do Sul conseguiu implementar essa modalidade de ensino. Além disso, as

unidades construídas foram insuficientemente equipadas, os cursos ofertados apresentaram baixa adesão e as estruturas estão sendo subutilizadas.

Tais resultados foram resultantes da combinação de diversos fatores, assim, não podem ser atribuídos exclusivamente à responsabilidade de um único ente federado. Devem ser compreendidos como um reflexo da ausência de mecanismos estruturantes elaborados a partir de uma atuação conjunta, cooperativa e coordenada entre União, estado e municípios.

Conforme determinado no documento base que orienta a integração do ensino médio à educação profissional “[...] é o Regime de Colaboração mútuo entre os governos que deve contribuir para que os sistemas de ensino ofertem o ensino médio integrado” (Brasil, 2007), garantindo soluções adequadas para o seu pleno funcionamento.

A pesquisa evidenciou que a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mato Grosso do Sul, não contou com um planejamento integrado entre os níveis de governo e não teve uma definição clara de competências e de mecanismos de cooperação voltados a assegurar as condições estruturais, pedagógicas e operacionais necessárias à consolidação de uma política consistente de EM articulado à EP.

Além disso, a adesão do estado de Mato Grosso do Sul ao Programa Brasil Profissionalizado ocorreu em um contexto institucional que já demonstrava fragilidades na oferta articulada entre o ensino médio e a educação profissional. Ao pactuar o convênio, o estado assumiu, assim, a responsabilidade de expandir o EMI, mesmo inexistindo esse tipo de oferta quando o programa foi implementado e mesmo diante da reduzida oferta pública de educação profissional. A adesão foi formalizada sem que houvesse, por parte do Governo federal, qualquer exigência formal de garantia da efetiva implantação do EMI nas escolas pactuadas.

Conforme relatado pelo gestor (G1) em entrevista, a adesão dos entes subnacionais às políticas federais ocorre, em muitos casos, não por convicção quanto à proposta em si, mas pela necessidade de garantir acesso aos recursos financeiros. Segundo ele, “[...] há um diálogo de interesses, o governo federal quer consolidar sua política, os estados e municípios querem acessar o recurso, custe o que custar [...] se acreditam realmente na proposta, não importa”(G1).

A afirmação do gestor ilustra um desafio estrutural da implementação de políticas públicas em contextos federativos: a dependência financeira dos entes subnacionais em relação ao governo federal. Tal assimetria compromete o princípio da cooperação e induz estados e municípios a aderirem a programas federais, muitas vezes, movidos mais pela necessidade de acesso aos recursos do que por alinhamento com os objetivos e diretrizes da política em questão (Souza, 2018), podendo prejudicar a efetividade das políticas públicas.

Ademais, a inércia do governo federal em estabelecer exigências ao estado quanto à responsabilidade em assegurar a oferta integrada, revelou-se como um fator limitante para a consolidação de uma política federativa pautada na corresponsabilidade. Como consequência, observa-se que muitos Ceep vêm sendo subutilizados ou reduzidos a espaços para formações técnicas fragmentadas e desarticuladas do ensino médio, que nada se aproxima da proposta formativa humana e integral, que articula trabalho, ciência, cultura e cidadania.

Ressalta-se, ainda, que a ausência de apoio financeiro da União para equipar as escolas técnicas, certamente, incidiu no seu pleno funcionamento e esbarrou nos limites orçamentários do estado de Mato Grosso do Sul. Entretanto, considera-se que o problema não se resume à disponibilidade de recursos, mas também na falta de compromisso político do Estado em efetivar o EMI como política estruturante. Observou-se que, desde o início, faltaram estudos sistemáticos de demanda e diagnósticos socioeconômicos, evidenciando indícios de priorização de elementos políticos em detrimento de critérios técnicos. Além disso, revelou a ausência de planejamento articulado entre os diferentes níveis de governos, necessários para viabilizar a oferta e adequá-la ao contexto local.

O caso de Naviraí ilustrou o descompromisso do Estado com a oferta do EMI, já que, mesmo com a infraestrutura física disponível, optou por descontinuar a unidade, confirmando que nunca houve, de fato, um planejamento articulado e robusto para viabilizar a implantação dos Ceep nos termos em que foram pactuados. A educação profissional, como política pública, pressupõe um planejamento de longo prazo, financiamento adequado, estrutura institucional estável e compromisso político com a sua função social.

Em vista disso, a implementação efetiva dos Centros Estaduais de Educação Profissional, construídos com padrão semelhante ao dos Institutos Federais, exige investimentos significativamente mais altos que os destinados às escolas estaduais regulares, tanto na aquisição de equipamentos, como na manutenção contínua de recursos materiais e na viabilização de recursos humanos. Entretanto, mesmo diante da possibilidade de inovação educacional e indução de melhoria de qualidade a partir da plena implantação dos Ceep, o estado de MS manteve o padrão da rede estadual e optou por não ofertar o EMI nas escolas técnicas construídas.

Em contrapartida, observa-se que, nos municípios analisados, a maior parte da oferta de educação profissional tem se concentrado na rede privada, revelando um processo de mercantilização dessa modalidade de ensino. Isso demonstra, além da fragmentação do ensino, a restrição da educação profissional em um produto subordinado à lógica do mercado.

Com efeito, a tendência da lógica privada, cada vez mais presente, reflete que o sentido da educação, ancorado em princípios orientadores de emancipação política, desenvolvimento humano e cidadania crítica, vêm sendo substituídos por imperativos de eficiência produtiva e inserção profissional (Laval, 2019), voltada à adaptação dos indivíduos às exigências da produtividade. Tal movimento contraria os fundamentos de uma educação pública, universal, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, que tem como horizonte a formação integral dos sujeitos e a superação das desigualdades estruturais que marcam o sistema educacional brasileiro.

As análises realizadas nesta tese permitem afirmar a importância do Programa Brasil Profissionalizado e também reconhecer os seus limites, com a responsabilidade de defendê-lo como um programa federal que merece ser retomado e reconstruído a partir da escuta dos territórios e da real articulação federativa entre os níveis de governo.

Nesses termos, a experiência de implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul oferece subsídios de reflexão acerca do aperfeiçoamento de estratégias, de modo mais amplo, para a implementação de políticas públicas educacionais e para uma possível retomada das ações e continuação do programa.

Em primeiro lugar, sugere-se que, a União, os estados, os municípios e a comunidade local participem, efetivamente, de todas as etapas das políticas, desde a sua elaboração. Para tanto, é necessário construir e instituir mecanismos de cooperação e participação, a exemplo: a) instituição de conselhos locais de políticas educacionais, com representação dos níveis de governo e da sociedade; b) criação de fóruns intergovernamentais regulares, com pautas voltadas ao acompanhamento das políticas em execução; c) inclusão obrigatória de representantes municipais e comunitários na elaboração das políticas, bem como na prestação de contas periodicamente. Compreende-se que essa articulação, além de garantir a efetiva participação, principalmente da comunidade local e do município na elaboração de políticas e em todas as fases da implementação, permitiria a inserção e o acompanhamento contínuo, reduzindo os riscos de desvio de finalidade e de transformá-las em políticas de governo.

Em segundo lugar, sugere-se que, em caso de elaboração de projeto arquitetônico padrão pelo governo federal, que seja amplamente discutido com os estados e os municípios antes de sua versão final, que podem ser organizados a partir da a) realização de oficinas regionais participativas com técnicos estaduais e municipais para debater modelos arquitetônicos; b) elaboração de diretrizes técnicas para projetos de pequeno, médio e grande porte, com base em diagnósticos locais; c) Estabelecimento de um comitê técnico com representantes das três esferas federativas para validação final dos projetos. Essas trocas e flexibilidade nos projetos poderiam permitir uma distribuição mais eficiente dos recursos, potencializando a utilização das unidades educacionais e, sobretudo, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

Em terceiro lugar, sugere-se que a União, como indutora, estabeleça contrapartidas formais aos entes subnacionais, visando assegurar o compromisso de cumprir com os termos pactuados. Esses elementos podem ser feitos através: a) da inserção de cláusulas de contrapartida obrigatória nos convênios pactuados com os entes subnacionais; b) definição de critérios objetivos para avaliação do cumprimento das obrigações pactuadas; c) criação de comissões intergovernamentais de acompanhamento e auditoria colaborativa e de mecanismos formais de renegociação e reaplicação de recursos em caso de descumprimento justificado. Desse modo, caso haja motivo de força maior impossibilite a efetivação das ações celebradas, que seja

devidamente justificado e submetido à apreciação e aprovação dos demais níveis governamentais, de modo que seja definida, coletivamente, nova destinação ao objeto.

Em quarto lugar, sugere-se que o governo federal se comprometa em manter o apoio técnico e financeiro contínuo aos governos subnacionais, tanto durante as etapas da implementação da política como na sua manutenção. Assim, devem ser assegurados a) repasses periódicos previamente estabelecidos; b) a criação de núcleos de assessoramento técnico permanentes no MEC e nas secretarias estaduais, com formações periódicas com estados e municípios; c) financiamento de planos de manutenção e funcionamento escolar como condição complementar à infraestrutura. Tais ações visam garantir as condições materiais e humanas necessárias ao funcionamento e manutenção dos programas federais, bem como contribuir para ultrapassar as barreiras impostas pelos limites financeiros e estimular o fortalecimento das capacidades estatais locais.

Em quinto lugar, sugere-se que a União, os estados e os municípios realizem um planejamento integrado e contínuo, periodicamente determinado. Além disso, definam a distribuição de responsabilidades de modo compatível com as capacidades institucionais dos governos na criação de condições estruturais necessárias à implantação das políticas e programas pactuados. Estas ações devem ser planejadas a partir: a) da realização de diagnóstico institucional dos entes federados antes da definição de responsabilidades; b) definição das responsabilidades entre União, estados e municípios com base nas capacidades identificadas; c) implantação de sistema unificado de monitoramento do planejamento educacional. Desse modo, torna-se possível o levantamento prévio das demandas formativas; a disponibilização de mobiliários e equipamentos adequados; a disponibilidade orçamentária para garantir os investimentos regulares para a manutenção da política; o planejamento de formação inicial e continuada de profissionais da educação; bem como a realização de concursos públicos, que garantam a presença de docentes qualificados em caráter permanente.

De modo geral, todos esses aspectos dependem de planejamento federativo articulado, sustentado por Relações Intergovernamentais cooperativas e colaborativas entre União, estados e municípios. Na ausência dessa articulação, a

implementação das políticas tende a ser reduzida a uma oferta educacional aligeirada, fragmentada, marcada por baixo investimento, frágil reconhecimento social, desvios de finalidade e alta vulnerabilidade à descontinuidade, o que compromete não apenas o alcance do programa, mas o próprio direito à educação pública, gratuita e de qualidade.

Como afirma Pires (2019), a implementação de políticas públicas pode não apenas reproduzir, mas também aprofundar desigualdades. No caso do Programa Brasil Profissionalizado no estado de Mato Grosso do Sul, a fragmentação das Relações Intergovernamentais contribuiu para a manutenção de assimetrias regionais e socioeconômicas, uma vez que o funcionamento dos Centros Estaduais de Educação Profissional permaneceu limitado e a expansão do acesso ao EMI, público e de qualidade, não se concretizou nas referidas instituições estaduais.

Infere-se que a plena implementação de programas federais, especialmente voltados à educação profissional, necessitam não só de repasses de recursos para a construção da infraestrutura física, mas de um plano intergovernamental cooperativo e contínuo, que levem em consideração as especificidades locais e criem condições efetivas de funcionamento.

A melhoria da implementação de políticas, no âmbito do federalismo cooperativo, exige o fortalecimento das RIG, não apenas em sua dimensão normativa, mas também em sua operacionalização concreta. A União, os estados e os municípios devem compartilhar responsabilidades de forma equilibrada e sustentável para garantir a manutenção, operação e ampliação da oferta educacional. Sem o aprimoramento nas RIG e dos mecanismos de cooperação, as políticas estão fadadas à extinção e correm o risco de reproduzir desigualdades, em vez de reduzi-las.

Portanto, para que políticas como o PBP não se convertam em mecanismos de aprofundamento das desigualdades, torna-se imprescindível a definição conjunta de mecanismos formais de cooperação entre União, estados e municípios, capazes de assegurar a continuidade e o suporte técnico e financeiro na manutenção das políticas públicas. Assim sendo, esses mecanismos precisam ser complementados por instrumentos de coordenação federativa mais sensíveis às realidades locais e compatíveis com os desafios enfrentados pelos governos subnacionais.

A implementação de políticas educacionais em contextos federativos demanda mais do que uma coordenação centralizada e investimentos pontuais. Requer a constituição de relações intergovernamentais pautadas em práticas cooperativas, que assegurem o planejamento compartilhado, o engajamento e comprometimento dos entes federados na garantia do direito à educação, bem como a participação ativa da comunidade desde as etapas iniciais de formulação das políticas. Isso porque a efetiva implementação está diretamente vinculada à qualidade da articulação federativa e ao nível de envolvimento dos territórios na construção coletiva da política educacional.

Esses elementos devem constituir-se como fundamentos estruturantes da ação pública, assegurando que as dinâmicas de implementação das políticas educacionais se orientem por mecanismos efetivos de redução das desigualdades. Trata-se de garantir que, mesmo diante das transformações e desafios inerentes ao processo de execução das políticas públicas, sua implementação se mantenha alinhada aos princípios democráticos, participativos e redistributivos que devem orientar a atuação do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 22 dez. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, 39 (2), 401-422, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576>. Acesso em 10 set. 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.
- ALMEIDA, Alessandra Felix de. **Descontinuidades, controvérsias e significação das políticas públicas educacionais no Brasil**: estudo de caso “Programa Mais Educação”. 2017. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19914>. Acesso em: 02 fev. 2022.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A “revisão bibliográfica” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto Machado (Org.). **A bússola do escrever**: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-44.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, Idesp, 2009.
- ANDRADE, Raphael Rodrigues de; CAMPOS, Luís Henrique Romani de; COSTA, Heitor Vítor Veiga da. Infraestrutura escolar: uma análise de sua importância para o desempenho de alunos de escolas públicas. **Rev. C & Trópico**, v. 45, n. 1, pág. 159-190, 2021. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n1\(2021\)art9](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n1(2021)art9). Acesso em: 13 jul. 2024.
- ARAÚJO, Andréa Naritza Silva Marquim de. **Estratégias de integração e coordenação governamental**: propostas para superar os desafios inerentes à implementação do investimento público em infraestrutura no Brasil. Enap - Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7652/1/3.%20ID%20145.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2025.
- ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade** [online], v. 34, n. 124, p. 787-802, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300008>. Epub 01

Out 2013. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300008>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 4, n. 7, 2012. DOI: 10.22420/rde.v4i7.83. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. Curitiba: Appris, 2013.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA; Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. 3. reimp. da 1ª edição, 2016.

BENATTI, Gabriela Solidário de Souza. BUAINAIN, Antônio Márcio. Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do PRONAF. **Grifos**, v. 30 n. 51 (2021): Dossiê PRONAF 25 anos: Histórico, transformações e tendências - jan./abr. 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5430>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BENTO, Fabiana. ABRUCIO, Fernando Luiz. **O casamento entre redistribuição financeira e construção de capacidades estatais locais**: o modelo de coordenação federativa da política educacional brasileira, 2024. Disponível em: <https://www.congressoalacip2024.org/arquivo/downloadpublic?q=eyJwYXJhbXMiOiJ7XCJJRF9BUiFVSZPXCi6XCI4MDBcIn0iLCJoljoiMmU5NWY2ZjFmZmlxMmRkMWU4MTk4NzgyZThiODE2N2MifQ%3D%3D>. Acesso em jan. 2025.

BICHIR, Renata. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela et al. (Orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 21-48. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10176/1/Para%20alem%20fracassomaniaCap01.pdf>. Acesso em 01 jun. 2024.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de A.; MACEDO; Marcelo. O método da Revisão Integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e Sociedade**. Belo Horizonte, v. 5, p. 121-136, 2011. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/1220>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRANCO, Carolina Silva Castelo. **Política de ensino profissionalizante do governo do estado do Ceará (2008-2013)**: compreendendo o processo de implantação. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas). - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=87656>. Acesso em: 6 de novembro de 2022.

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

BRASIL. Presidência da República. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9394 de 1996. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27/10/2011, Página 1 (Publicação Original). Centro de Documentação e Informação, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12513-26-outubro-2011-611700-norma-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.695/2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com

organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 1/8/2014, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-publicacaooriginal-144670-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 27/11/2007, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11578-26-novembro-2007-564416-publicacaooriginal-88369-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/7/2012, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12695-25-julho-2012-773907-publicacaooriginal-137196-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 22/6/1993, Página 8269 (Publicação Original). Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8666-21-junho-1993-322221-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/7/2004, Página 18 (Publicação Original). Centro de Documentação e Informação, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5154-23-julho-2004-533121-normaatualizada-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/7/2004, Página 18. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 2.208/1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18/4/1997, Página 7760 (Publicação Original). Brasília, DF, 1997. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2208-17-abril-1997-445067-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 16 de 13 de abril de 2011**. Define regras e estabelece prazos para apresentação de propostas de atos normativos e projetos que visem à implementação de ações e programas financiados com recursos financeiros alocados no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2011/resolucao-cd-fnde-no-16-de-13-de-abril-de-2011>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento 2020**. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, Edição 2020 (14ª versão), disponibilizada em 18 de Agosto de 2020. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas**. Brasília, DF, MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2022.

CÂMARA, Jacintho Arruda. O prazo nos contratos públicos. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (Coord.). Tratado de Direito Administrativo: licitação e contratos administrativos. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 6, 1. ed., p. 339-353, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

CASTIONI, Remi. Programa Brasil Profissionalizado: A oferta de cursos técnicos na Bahia e no Acre. **Revista Trabalho Necessário**. v. 16, n. 30, p. 67-82, maio/2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/10087>. Acesso em: 10 de Jun. 2020.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre a regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais. **TEXTURA-Revista de Educação e Letras**, v. 19, n. 40, 2017. Disponível em: <http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/txra/article/view/3013>. Acesso em: 6 nov. 2022.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; LOBATO, Raquel Susana. A política de assistência da União para a oferta da educação básica no governo do Partido dos Trabalhadores. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2017, São Luís - MA. **Anais (...)**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo13/apoliicadeassistenciadauniaoparaaofertadaeducacaobasicanogovernodopartidodostrabalhadores.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2022.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. **Revista Trabalho Necessário**, v. 3, n. 3, 2005. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6122>. Acesso em: 6 nov. 2022.

COOPER, Harris; HEDGES, Larry V. **O manual de síntese de pesquisa**. Fundação Russel Sage, 1994.

CORDEIRO, Alexander Magno; OLIVEIRA, Glória Maria de; RENTERÍA, Juan Miguel; GUIMARÃES, Carlos Alberto. Revisão Sistemática: Uma revisão narrativa. **Comunicação Científica**, v. 34, n. 6, nov./dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rcbc/a/CC6NRNtP3dKLgLPwcgmV6Gf/?lang=pt>. Acesso: 10 abr. 2022.

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas Políticas Municipais de Educação Infantil. 2015. 291 f. Tese (Doutorado em Educação). – Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A8JPQ6/1/tese_proinfancia_sandro_coelho_costa.pdf. Acesso em: 6 de novembro de 2022.

COSTA, Sílvia Pires Bastos. **Novas formas de governança pública**: um estudo do arranjo articulado para Implementação da política pública nacional de aprendizagem profissional. 2014. 152f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/19896>. Acesso: 20 abr. 2022.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; RIBEIRO, Vanda Mendes. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do Programa Aprendizagem na Idade Certa (mais PAIC). **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1286–1311, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>. Acesso em: 6 nov. 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. O neoliberalismo, um sistema fora da democracia. **Revista Fevereiro: Política, Cultura e Teoria**, São Paulo, n. 9, 2016. Disponível em: <http://www.revistafevereiro.com/pdf/9/18.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2022.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA; Maria Cecília Roxo Nobre;

CARVALHO, Maria do Carmo Brand de (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo, 2001.

DUBET, François. O que é uma escola justa? Da igualdade das oportunidades à igualdade das dignidades. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 122, p. 511–530, jul. 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 2011-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudencio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de Educação Profissional no Governo Lula: Um percurso histórico invertido. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1087-1113, Especial - Out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ynppThv4sMqrxDRg8XLxjqv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

GOMIDE; Alexandre de Avila; SILVA; Fabio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. (Volume 2). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3612>. Acesso em: 01 dez. 2023.

GRIN, Eduardo José. **Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira**. Tese de Doutorado, 406 f., 2016. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/bf5a986b-560b-4be8-a42a-540256bb5fd3/content>. Acesso em 02 fev. 2025.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do. ABRUCIO, Fernando Luiz. FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 02 dez. 2023.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo - história e implicações**. Edições Loyola, São Paulo, 2014.

JACCOUD, Luciana. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras** / organizadora: Luciana Jaccoud. – Brasília: IPEA, 2020. 479 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 03 dez. 2024.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (p. 219-224); Juntando as coisas (p. 225-246).

LASSANCE, Antonio. 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. Brasília, DF: Ipea, 2021. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210322_bapi_27_artigo_07.pdf. Acesso em: 27 março 2022.

LAVAL, Christian. A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. 2. ed. São Paulo: **Boitempo**, 2019.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9 ed. Ed. JusPODIVM, 2020. Disponível em: <https://docplayer.com.br/181528169-Harrison-leite-manual-de-direito-financeiro-9-a-edicao-revista-atualizada-e-ampliada.html>. Acesso em: 5 nov. 2022.

LEITE, Maria Cleide da Silva Ribeiro; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. Ensino médio, educação profissional e Programa Brasil Profissionalizado: análises e tensões pós lei 9394/1996. **e-Mosaicos**, [S. l.], v. 8, n. 19, p. 132-146, dez. 2019. ISSN 2316-9303. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/e-mosaicos/article/view/46576>. Acesso em: 06 nov. 2022.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta; PAZOLINI, Michele. Políticas de Estado versus Políticas de Governo. **RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. p. 69-84, 30 jun. 2019.

LIMA, Marcelo; PAZOLINI, Michele; PETERLE, Tatiana Gomes dos Santos. Escolhas políticas privatizantes e o cenário de inviabilização da rede pública estadual de escolas profissionais no Espírito Santo. In: LIMA FILHO, Domingos Leite; SANTOS, José Deribaldo Gomes dos; NOVAES, Henrique Tahan (Org.). **Educação profissional no Brasil do século XXI: políticas, críticas e perspectivas: vol. 2**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p. 161-192.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**. v. 21, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 02 mar. 2022.

LINDBLOM, Charles Edward. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v. 19, 1959.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e Análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**. Enap, Brasília, DF, 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.

MACHADO, Andreia de Arruda. **Mato Grosso do Sul e sua história: em perspectiva o Período Divisionista (1977-1998)**. Dissertação de mestrado, Programa de Mestrado Profissional em Ensino de História - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Amambai, 2020. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/>. Acesso em: 01 mar. 2025.

MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 100, p. 551-571, 2005. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67683>. Acesso em: 6 nov. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Processo de implementação do Programa Brasil Profissionalizado – Município de Chapadão do Sul. Processo nº 19/101607/2011, 5 v. Campo Grande: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2011. Documento administrativo.

MATO GROSSO DO SUL. Processo de implementação do Programa Brasil Profissionalizado – Município de Dourados. Processo nº 19/101095/2013, 5 v. Campo Grande: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2013. Documento administrativo.

MATO GROSSO DO SUL. Processo de implementação do Programa Brasil Profissionalizado – Município de Naviraí. Processo nº 19/101605/2011, 5 v. Campo Grande: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2011. Documento administrativo.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. Florianópolis, **Texto & contexto-enfermagem**, v. 17, n. 4, p. 758-764, out./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/XzFkq6tjWs4wHNqNjKJLkXQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo** - de onde vem, para onde vai? Editora Senac, São Paulo, 2001.

MORAIS, Magnólia Margarida dos Santos. **Regime de colaboração e o PAR da rede estadual de ensino público do RN (2011-2014)**: a dimensão infraestrutura e recursos pedagógicos. 2020. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/30863>. Acesso em: 20 nov. 2022.

NASCIMENTO, Adriane Suely Rodrigues do. **Financiamento e educação profissional**: análise do Programa Brasil Profissionalizado no estado do Pará. 2012. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3519>. Acesso em: 12 abr. 2022.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, 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.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. edição. Salvador: JusPODIVM, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Editora Método. Rio de Janeiro, 2021.

PAZOLINI, Michele. **O direito à educação na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**: análise da participação da União na oferta do ensino médio. 2018. 262 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de pós-graduação em educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8622>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br>. Acesso em: set. 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. e022, 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-98732432e022>. Acesso em: 12 dez. 2024.

PRESSMAN, Jeffrey.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RABELO, Clotenir Damasceno; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 9, n. 17, 2016. DOI: 10.22420/rde.v9i17.590. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/590>. Acesso em: 20 nov. 2022.

RAJOBAC, Raimundo. Formação profissional e tecnológica na era lula: notas sobre a redução da bildung (formação cultural) na atualidade. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/poescrito/article/view/10118>. Acesso em: 8 maio. 2025.

RAMOS, Edna Amancio de Souza. **Tensões entre MEC e SEED/PR**: uma análise a partir do programa Ensino Médio Inovador. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33343/R%20-%20D%20-%20EDNA%20AMANCIO%20DE%20SOUZA%20RAMOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2022.

RAMOS, Marise. Concepção do ensino médio integrado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 104, p. 735-764, jul./out. 2008.

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; MARTINIC, Sergio. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa** [online], v. 50, p. 698-717, 2020. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/198053146982>. Epub 28 Out 2020. ISSN 1980-5314. <https://doi.org/10.1590/198053146982>.

ROCHA, Jonas Romão da. **Chapadão do Sul (MS): um espaço construído no contexto da soja**. Dissertação (mestrado), 137f. Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia - Uberlândia, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/16068/1/ChapadaoSulEspaco.pdf>.

Acesso em: 17 out. 2024.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. 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.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SANTOS, Ângela Rocha dos. **As políticas educacionais implementadas pelo município de Belterra/PA no período de 1997-2012**. 2016. 284 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufopa.edu.br/jspui/handle/123456789/515> Acesso em: 20 nov. 2022.

SARAIVA, Agnez de Lélis. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso**. 2020. 330 f. Tese (Doutorado em Educação). – Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/36359/1/TESE%20AGNEZ%20UFMG%2016-04-21%20%20-%20Pronta.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. 2009. 198 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/18385>. Acesso em: 02 fev. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas** – conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, Catarina Ianni. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses, 2015. **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.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação** [online], v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. ISSN 1809-449X. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Camila Ferreira da. **O Programa Brasil Profissionalizado em cena**: o estado de Alagoas como palco. 2014. 216 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6490>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Erbio Dos Santos; DOS SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. Gestão e financiamento: repercussões do programa Brasil profissionalizado na rede estadual de educação profissional no Pará. **Brazilian Applied Science Review**, v. 3, n. 4, p. 1763-1782, 2019. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BASR/article/view/2535>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Francisca Natalia da. **Ensino médio integrado à educação profissional**: a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mossoró/RN. 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional). – Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://memoria.ifrn.edu.br/handle/1044/845>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, Francisca Natália da.; LIMA, Erika Roberta da; SILVA, Lenina Lopes Soares; CACHO, Mylenna Vieira. Financiamento da educação profissional e tecnológica: programa brasil profissionalizado. **Revista Labor**, v. 1, n. 14, p. 120-133, 16 mar. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/6570>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SILVA, José Moisés Nunes da; NASCIMENTO, Suerda Maria Nogueira do; RAMOS, Maria da Conceição Pereira. A educação profissional na rede estadual do Rio Grande do Norte: em busca da consolidação. *[S. l.]*, **Holos**, v. 4, p. 1-17, jul. 2020. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/10053>. Acesso em: 21 out. 2021.

SILVA, José Moisés Nunes da; NASCIMENTO, Suerda Maria Nogueira do; FREITAS, José Flávio. A educação profissional na rede estadual de educação do Rio Grande do Norte: da Lei nº 5.692/1971 ao Programa Brasil Profissionalizado. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 24, n. 2, p. 295-315, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://oaji.net/articles/2022/8925-1672055329.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SOARES, Denilson Junio Marques.; SOARES, Talita Emidio Andrade.; DOS SANTOS, Wagner. Infraestrutura e desempenho escolar na Prova Brasil: aspectos e conexões. **Olhar de Professor**, *[S. l.]*, v. 23, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/15023>. Acesso em: 10 set. 2024.

SOARES, Natália; SOARES, Sergei. **A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental**: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Brasília: MPOGIPEA, n. 1267, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1267.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SOARES NETO, Joaquim José. JESUS, Girlene Ribeiro de. KARINO, Camila Akemi. ANDRADE, Dalton Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78–99. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae245420131903>. Acesso em: set. 2024.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjb4JHqyV65vcjb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 set. 2023.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2018.

TERTO; Daniela Cunha; DUARTE, Araújo Castro Alda Maria; SANO, Hironobu. O plano de ações articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de colaboração intergovernamental? **Educação**, v. 40, n. 3, set.-dez., 2017, pp. 396-404 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/848/84854915013.pdf>. Acesso em 18 set. 2024.

TERTO, Daniela Cunha. **Relações intergovernamentais e o fortalecimento da gestão educacional no sistema municipal de educação**. 2017. 263 f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24367>. Acesso em: 17 mar. 2022.

TERTO, Daniela Cunha; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas educacionais. **Revista Educação em Questão**, v. 55, n. 44, p. 216-239, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/12212>. Acesso em: 6 nov. 2022.

TORRES, Haroldo da Gama; FRANÇA, Danilo; TEIXEIRA, Jacqueline; CAMELO, Rafael; FUSARO, Edgard. **O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola**: relatório final. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2014/02/148612915-Relatorio-Jovens-Pensam-Escola.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES. Federalismo e Políticas Educacionais. Grupo de Pesquisa. Constitui-se referência para o desenvolvimento de artigos científicos, trabalhos e pesquisas cujo enfoque é a relação federativa na educação. **Projeto Base**: objetivos. Disponível em: <https://federalismo.ufes.br/objetivos>. Acesso em: 5 nov. 2022.

VIANA, Cláudia Ferreira de Maya. **A coordenação federativa no Programa Brasil Profissionalizado**. 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília – UNB, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16937/1/2014_ClaudiaFerreiradeMayaViana.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

VIDAL, Maria Ozirene Maia. **As EEEPs no Ceará: gestão para resultados e formação de professores**. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) -. Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará, Abaiara, 2015. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=84744>. Acesso em: 6 de novembro de 2022.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ANEXO I - CARTA DE ANUÊNCIA - MATO GROSSO DO SUL**CARTA DE ANUÊNCIA**

Campo Grande/MS, 12 de maio de 2023.

À pesquisadora Michele Pazolini
CPF: 139.620.827-51
Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo

Anuência para realização de pesquisa com gestores da Secretaria Estadual de Educação e Escolas Estaduais de Educação

Por meio desta carta, a **Secretaria Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul**, representada pelo **Secretário de Estado de Educação – Hélio Queiroz Daher**, concede anuência para a realização da pesquisa de tese de doutorado em educação intitulada **“IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO EM CINCO ESTADOS BRASILEIROS (2007-2020): O PAPEL DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS”** de autoria da pesquisadora MICHELE PAZOLINI, que tem como objetivo geral **“analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado em 5 estados brasileiros a partir da problematização quanto ao papel das Relações Intergovernamentais para sua concretização no período de 2007 a 2020”**. A tese é orientada pela Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo, que atualmente é Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo, atuando na graduação, nos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e no Mestrado do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação (PPGME).

Conforme solicitado pela pesquisadora, com anuência da orientadora, a pesquisa será realizada com gestores da Secretaria Estadual de Educação e em escolas estaduais de educação, situadas no estado de **Mato Grosso do Sul**, a partir da análise documental e de entrevistas semiestruturadas com os responsáveis pela implementação do Programa Brasil Profissionalizado. A pesquisa será conduzida em conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis à pesquisa científica, incluindo a obtenção do consentimento informado dos participantes e a proteção da privacidade e confidencialidade dos dados coletados.

A pesquisadora deverá fornecer uma cópia do relatório final da pesquisa a essa secretaria, incluindo uma cópia do parecer do Comitê de Ética em Pesquisa, se aplicável.

Agradecemos o interesse em realizar esta pesquisa e esperamos que os resultados obtidos contribuam para o avanço do conhecimento na área da implementação de políticas públicas educacionais.

Atenciosamente,


HELIO QUEIROZ DAHER
Secretário de Estado de Educação/MS

SED-Secretaria de Estado de Educação
Av. Poeta Manoel de Barros, s/n
Parque dos Poderes Governador Pedro Pedrossian
Bloco V, CEP 79031-350 – Campo Grande/MS
CNPJ 02585924/0001-22. Fone (67)3318-2408

APÊNDICE I - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP DE DOURADOS⁷⁵

Figura 1 – Fachada principal do CEEP de Dourados, evidenciando a estrutura física da instituição.



Figura 2 – Auditório interno do CEEP, espaço destinado a eventos pedagógicos e culturais.



⁷⁵ Fotos tiradas pela autora no dia 13 de agosto de 2024 no Centro Estadual de Educação Profissional Professora Evanilde Costa da Silva, em Dourados/MS, como parte da pesquisa de campo para a tese.

Figura 3 – Laboratório de informática para práticas pedagógicas tecnológicas.

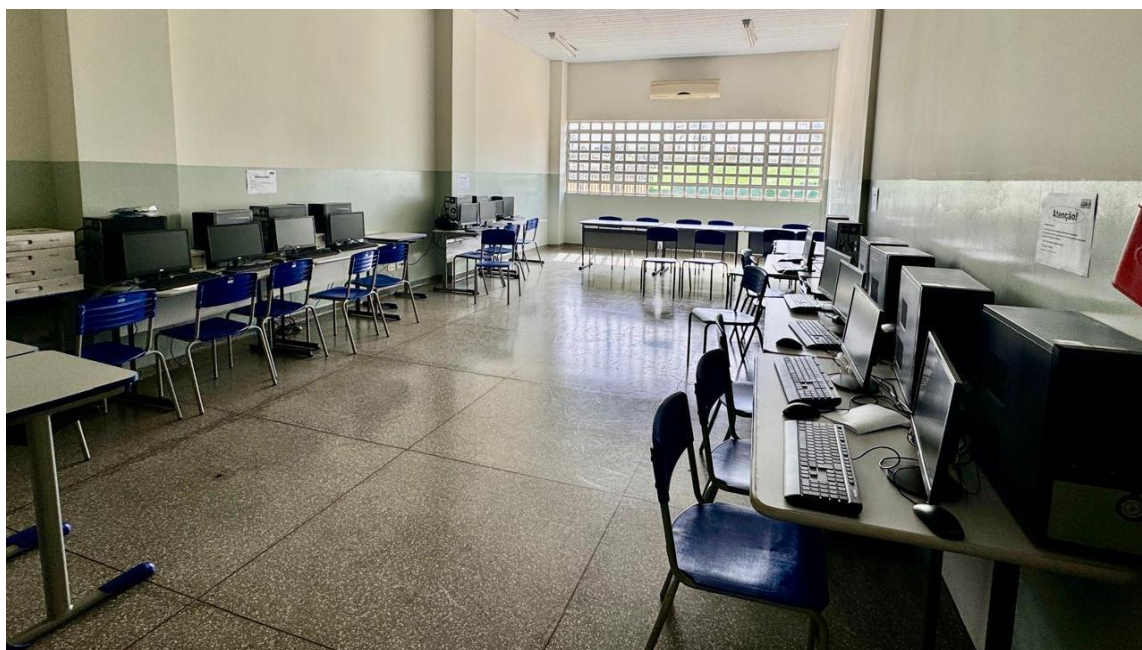


Figura 4 – Placa de identificação das unidades escolares (CEEJA e CEEP) compartilhadas no mesmo prédio.



Figura 5 – Refeitório da instituição, espaço de convivência e alimentação dos estudantes.

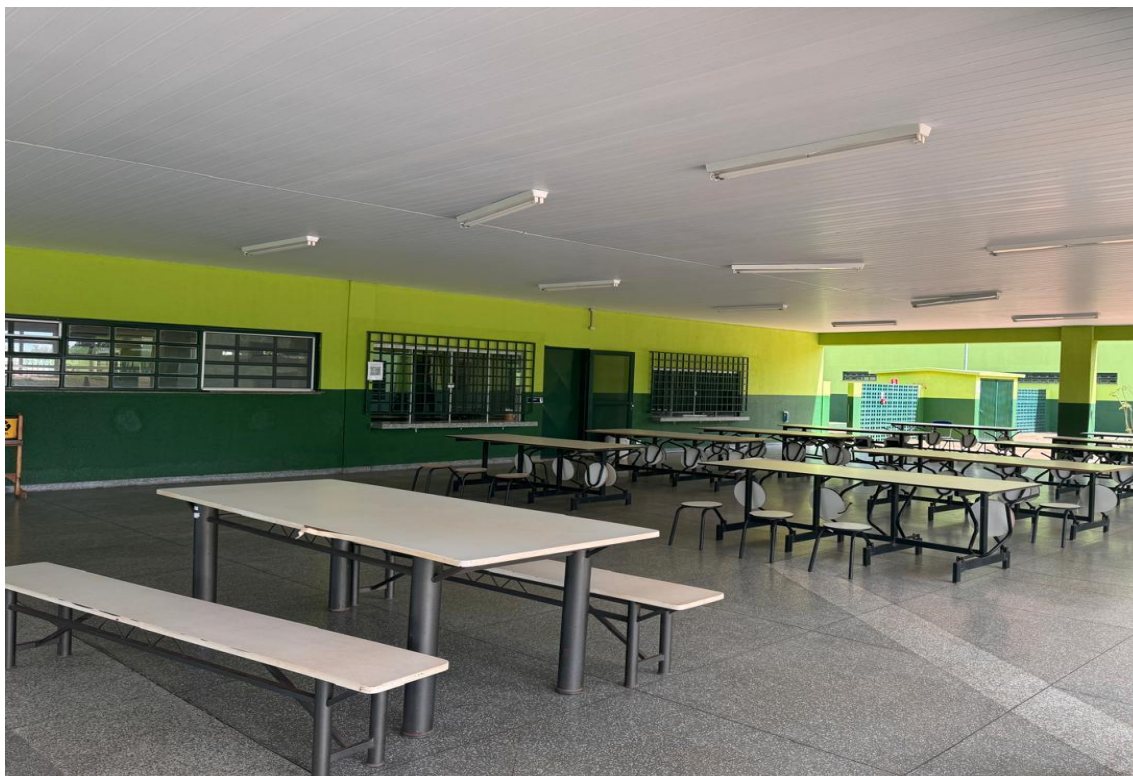


Figura 6 – Quadra poliesportiva coberta.

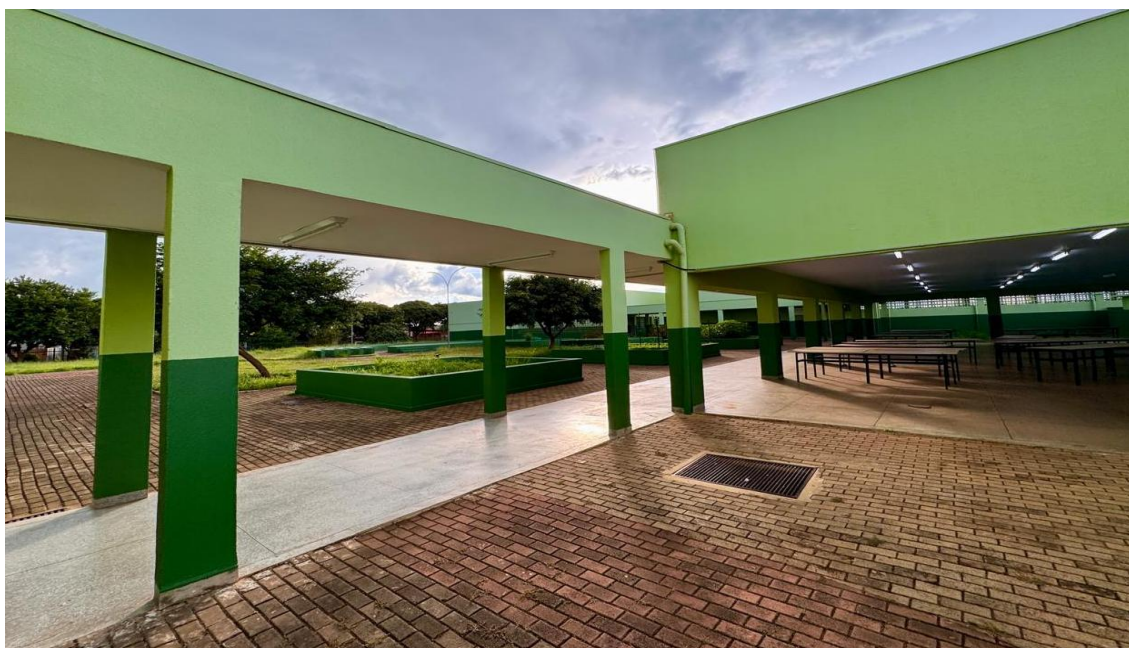


APÊNDICE II - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP DE CHAPADÃO DO SUL⁷⁶

Figura 1 – Laboratório de Ciências com bancadas equipadas para práticas experimentais.



Figura 2 – Pátio e parte do refeitório para convivência dos estudantes.



⁷⁶ Fotos tiradas pela autora no dia 28 de janeiro de 2025 no Centro Estadual de Educação Profissional de Chapadão do Sul/MS, como parte da pesquisa de campo para a tese.

Figura 3 – Sala de aula.



Figura 4 – Vista do segundo andar.



Figura 5 – Área superior com acesso às salas e jardins centrais ao fundo.



Figura 6 – Panorama do jardim interno visualizado a partir do segundo andar.



APÊNDICE III - REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO CEEP/IFMS DE NAVIRAÍ⁷⁷

Figura 1 – Vista panorâmica da entrada principal do IFMS de Naviraí.



Figura 2 – Refeitório com rampas de acessibilidade e lixeiras para coleta seletiva.



⁷⁷ Fotos tiradas pela autora no dia 07 de janeiro de 2025 no prédio, antes Centro Estadual de Educação Profissional, e atualmente, IFMS Campus Naviraí/MS, como parte da pesquisa de campo para a tese.

Figura 3 – Ambiente interno da biblioteca com espaço de estudo individualizado.



Figura 4 – Estantes da biblioteca com acervo técnico e científico.



Figura 5 – Jardim central com sinalização educativa e motivacional.



Figura 6 – Laboratório de informática atualizado com recursos modernos.

