

*Temas Livres*

## A governança multinível na implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Naviraí (MS)

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.1.8>

 Michele Pazolini

Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGE/UFES). Integra o Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais, no qual desenvolve estudos sobre relações intergovernamentais, coordenação federativa e implementação de políticas educacionais, com ênfase em programas voltados à educação profissional.

E-mail: [michelepazolini@hotmail.com](mailto:michelepazolini@hotmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7657-5420>

 Gilda Cardoso de Araujo

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), atuando na graduação e no curso de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação.

E-mail: [gilda.araujo@ufes.br](mailto:gilda.araujo@ufes.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3562-9779>

**RESUMO:** O artigo analisa a implementação do Programa Brasil Profissionalizado (PBP) no município de Naviraí - Mato Grosso do Sul (MS), problematizando a governança multinível instituída para sua concretização. Por meio análise documental e estudo de caso, buscou-se compreender de que modo as práticas de governança multinível adotadas pelos entes federados influenciaram a implementação do PBP no município de Naviraí/MS. O referencial utilizado possui sustentação na exploração conceitual do Federalismo, da Governança Multinível e da Implementação de Políticas Públicas. Considera-se que as práticas instituídas pelos entes federados, principalmente as articulações intersetoriais executadas pelo estado de Mato Grosso do Sul, revelaram resultados positivos na implementação do PBP.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança multinível; Federalismo; Políticas públicas; Programa Brasil Profissionalizado.

Recebido em: 11/04/2023

Aprovado em: 29/01/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

A governança multinível é requerida por sistemas que exigem cooperação entre diferentes esferas governamentais para assegurar a execução de políticas públicas. Segundo o Art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), nas políticas públicas educacionais, os entes federativos compartilham a responsabilidade e a obrigatoriedade de assegurar o direito à educação aos cidadãos independentemente do lugar onde residam, garantindo a oferta, a permanência e a qualidade em escolas da Educação Básica.

A CF/88 prescreve, ainda, a repartição de competências na educação por meio do “Regime de Colaboração”. Com efeito, o Art. 211 dispõe que cabe à União organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições públicas federais de ensino e exercer função redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios. Os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e DF devem atuar com prioridade nas etapas do ensino fundamental e médio (Brasil, 1988). Sendo assim, a legislação estabelece a atuação prioritária de cada instância e, ao mesmo tempo, não isenta nenhum ente federado da responsabilidade pela garantia do direito à educação.

181

Nesse contexto, políticas e programas educacionais são elaborados e fundamentados nos princípios de cooperação e colaboração entre os entes federados. No Brasil, tem havido expressiva ampliação e fortalecimento da coordenação nacional desde a década de 1990 (Arretche, 2012), sendo que os governos subnacionais têm assumido o papel de implementação de políticas e programas traçados no nível federal.

O Programa Brasil Profissionalizado, objeto de estudo deste trabalho, foi elaborado sob essa ótica da cooperação entre os entes federados e tem como objetivo 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). De adesão voluntária, o programa foi instituído em 25 unidades da federação e teve um valor total pactuado de R\$ 2,1 bilhões entre os anos de 2007 e 2017<sup>1</sup>, em todo o território nacional. Assim, cerca de 736 instituições de ensino (Brasil, 2020) foram contempladas com obras de reforma, ampliação e construção, segundo os dados disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC)<sup>2</sup>.

Os recursos destinados à implementação do PBP são majoritariamente repassados pela União (99%), cabendo aos estados, que queiram participar do programa, a elaboração de uma proposta junto

---

<sup>1</sup> O período de análise justifica-se pelo ano de criação do programa (2007) e pela ausência de pactuações firmadas a partir de 2017 em nível nacional.

<sup>2</sup> Informações sistematizadas pelas autoras a partir dos dados disponibilizados pelo MEC por meio da Manifestação nº 23480.013744/2020-96 (Brasil, 2020).

ao Executivo federal, e ainda a sua responsabilização, como proponentes, pela operacionalização dela. Sendo assim, cabe aos estados adesos a gestão do repasse e sua aplicação para o alcance dos objetivos do PBP (Gonçalves, 2014). Além disso, os estados, de modo geral, colaboraram com uma contrapartida que corresponde a 1% do valor total e, em alguns casos, com os custos das obras iniciais de preparo dos terrenos indicados para as construções (saneamento básico, terraplanagem etc.), bem como de outras incumbências determinadas a cada ente para a execução do programa.

Apesar do considerável valor total pactuado, a implementação do PBP sofreu entraves em diferentes estados brasileiros, como nos casos de Alagoas (Silva, 2014), Rio Grande do Norte (Silva, 2016), Bahia (Pazolini; Araujo, 2022) e Espírito Santo (Pazolini, 2018). Os principais problemas identificados referem-se a obras paralisadas, canceladas ou atrasadas, irregularidades nas documentações, deterioração de materiais e anormalidades na prestação de contas dos estados.

Desse modo, este trabalho visa contribuir para o campo de estudos de análise das políticas públicas, tendo como foco a governança multinível instituída pelos entes federados, considerando-a um elemento indispensável para a implementação de políticas públicas nos moldes do federalismo cooperativo.

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na primeira, são abordados os métodos utilizados, de modo a esclarecer os procedimentos metodológicos adotados neste estudo. Na segunda seção, é apresentada a fundamentação teórica, conceituando e articulando os temas: federalismo, governança multinível e implementação de políticas públicas. Na sequência, é contextualizada a implementação do PBP no estado de Mato Grosso do Sul. A quarta seção analisa a implementação do PBP no município de Naviraí/MS. Por fim, as considerações finais indicam os principais aspectos da governança multinível realizada pelo estado de MS na execução do referido programa federal, os quais contribuíram para a sua implementação exitosa.

182

## 2 Métodos

Os dados utilizados na realização deste estudo foram obtidos a partir da sistematização dos processos de implementação do Programa Brasil Profissionalizado disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação (SED) de MS.

Para tanto, as informações foram solicitadas por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (e-SIC), Manifestação nº 23.480.013744/2020-96 (Brasil, 2020), na qual foram descritas informações gerais sobre a implementação do PBP em nível nacional. Posteriormente, foi realizado um requerimento presencial na SED, no ano de 2022, para a qual foram recebidos de forma digital, como resposta, o Convênio nº 658476/2009 (Brasil, 2009) firmado entre o FNDE e a SED e o Processo nº 19/101.605/2011 (Brasil, 2011), que detalhou a implementação do PBP no município de Naviraí/MS.

Por meio de análise documental dos referidos registros, buscou-se desvelar as práticas de governança multinível adotadas no estado de MS na implementação do PBP, tendo como estudo de caso o município de Naviraí, contemplado com a construção de uma instituição de ensino profissional.

O procedimento de análise documental tem como foco a obtenção de informações concretas nos documentos selecionados para a pesquisa, que são definidos por não terem sofrido tratamento (Lima Júnior *et al.*, 2021). Neste sentido, foram considerados os processos de implementação do PBP como uma fonte oficial de registros da execução deste programa, de onde foram extraídas e analisadas informações significativas de acordo com o objetivo estabelecido neste artigo, cuja natureza é estudo de caso.

Os estudos de caso têm como finalidade a compreensão do objeto a partir de um contexto específico. Assim, possibilitam estudar o caso em seu contexto real, por meio de múltiplas fontes de evidência e enquadra-se numa lógica de construção de conhecimento (Meirinhos; Osório, 2010).

O *locus* deste estudo (município de Naviraí/MS) justifica-se a partir da constatação da ausência de trabalhos que trataram da implementação do PBP na Região Centro-Oeste, sendo que o estado de Mato Grosso do Sul<sup>3</sup> foi escolhido para a análise considerando o fato de ter apresentado o maior número total de obras pactuadas da região.

### 3 Federalismo cooperativo e implementação de políticas públicas

183

A CF/88 determinou que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e DF e constitui-se em Estado Democrático de Direito, conforme o Art. 1º (Brasil, 1988). A forma de governo adotada é a republicana, cujas 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).

Ao proclamar o princípio do Estado Democrático de Direito, a CF/88 sinaliza que a soberania popular é a sua principal característica. Essa soberania suscita uma organização e um exercício democrático de poder, a fim de assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivamente usufruídos por todos (Novelino, 2020).

A federação é a forma do Estado brasileiro, o que indica a existência de um pacto entre o ente central e os estados-membros, que têm autonomia constitucionalmente determinada. Este princípio 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. Sobre a forma de Estado federativa, o autor salienta 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

---

<sup>3</sup> Atualmente, o estado de Mato Grosso do Sul é dividido em 79 municípios. Possui uma população estimada em 2.839.188 pessoas (IBGE, 2021) e faz divisa com cinco estados brasileiros e dois países.

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).

Assim, no Brasil, o modelo de federalismo cooperativo implica a distribuição de responsabilidades entre a União, os estados, o DF e os municípios para a garantia dos serviços públicos. Dessa forma, os entes federados são interdependentes e, ao mesmo tempo, possuem certo grau de autonomia em suas atuações, sendo traçados objetivos comuns para todo o território nacional, respeitadas as peculiaridades locais.

Araujo (2013, p. 789) observa que “[...] para analisar quaisquer dinâmicas federativas é preciso adentrar o campo das relações intergovernamentais”. Afinal, a cooperação acontece por meio dessas relações, em que as instâncias federativas se articulam para a consecução das políticas públicas.

Embora a Constituição brasileira determine que os entes federados devam pautar suas ações no modelo cooperativo para a garantia dos serviços públicos, as relações não acontecem de modo linear, uma vez que envolvem negociações e barganhas entre os diferentes níveis governamentais na formulação e implementação de políticas públicas (Segatto; Abrucio, 2016).

As políticas públicas educacionais, pautadas nos preceitos da descentralização e do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, enfrentam desafios dinâmicos na implementação de políticas e programas. Nesse sentido, ao analisar a governança multinível, pretende-se desvelar práticas que podem contribuir no aperfeiçoamento da implementação de políticas públicas educacionais no contexto brasileiro.

Considerando o ciclo de política pública proposto por Secchi (2011), que o divide em fases (sequenciais ou não), a implementação da política pública é a fase posterior à tomada de decisão e anterior aos esforços de avaliação. É nessa etapa que são produzidos os resultados concretos da política pública (Secchi, 2011). De modo geral, os estudos sobre a implementação de políticas buscam definir variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso de sua execução (Lima; D’Ascenzi, 2013).

No campo de estudos sobre a implementação das políticas públicas, alguns autores sugerem a sua classificação em modelos, visando simplificar os processos de análise. Assim, tal como propõe Lotta (2019), podemos elencar os modelos que também se definem por fases que se articulam. Para a autora, existem quatro modelos de implementação: o modelo *Top-Down*, o modelo *Bottom-Up*, os modelos Alternativos e os Múltiplos modelos.

O modelo *Top-Down* (*de cima para baixo*) prevaleceu na década de 1970 e é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão e a implementação, ou seja, há uma distinção entre administração e política, na qual a implementação é apenas um esforço administrativo para sua materialização. O modelo *Bottom-Up* (*de baixo para cima*) passou a ser mais utilizado entre as décadas de 1970 e 1980 e enfatiza a liberdade dos burocratas na organização e modelagem da implementação das políticas públicas, em que os implementadores são considerados partícipes tanto do problema quanto das soluções durante a implementação (Secchi, 2011).

Na década de 1990, os modelos Alternativos ganharam centralidade. Esses se propõem a analisar a implementação fora do binômio *Top-Down* e *Bottom-Up*. Conforme aponta Lotta (2019), os modelos Alternativos enfatizaram modelos sintéticos de análise da implementação, como, por exemplo, o modelo proposto por Sabatier (1988) que busca analisar os processos decisórios por meio de coalizões de defesa.

Não obstante, os modelos mais recentes acerca da implementação de políticas públicas, denominados múltiplos, passaram a considerar diferentes temas importantes na análise das políticas, entre eles: instrumentos de ação pública; relação entre atores estatais e não estatais; novos arranjos institucionais; sistemas de coordenação; capacidades estatais (Lotta, 2019) e processo/governança multinível.

Os estudos sobre a implementação de políticas públicas, portanto, possuem uma gama de abordagens analíticas. Neste trabalho, opta-se por utilizar os modelos Múltiplos (Lotta, 2019), com ênfase na governança multinível, compreendendo-a como um elemento central na implementação das políticas públicas no federalismo brasileiro.

O termo governança é utilizado em diversas áreas do conhecimento e, portanto, não possui um consenso conceitual. Esse tema passou a ser utilizado no Brasil na década de 1990, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, que visava elevar a capacidade financeira e administrativa na implementação de políticas públicas, enfatizando a sua eficiência e flexibilidade. A partir de então, diante de significados diversos e críticas atribuídas à expressão, é necessário demarcar o contexto em que é aplicada.

De modo geral, segundo Peters (2013), o foco na governança indica o interesse em desvelar como o setor público e outras instituições gerenciam a si mesmos e as relações com a sociedade mais ampla. O autor considera a governança em sentido mais abrangente que reflete “as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos” (Peters, 2013, p. 28).

Neste texto, adota-se a governança em um sentido mais estrito, voltado ao papel do Estado. A governança pode ser monocêntrica, em que o governo central exerce autoridade do poder político, ou multinível, em que deve haver colaboração interfederativa entre os níveis de governo, com entrelaçamento e partilha de responsabilidades (Brasil, 2021).

Pautando o foco de análise na governança multinível, considera-se que este conceito pode ser utilizado como um mecanismo para identificar as articulações (formais e informais) estabelecidas entre os diversos níveis de governos para a implementação de políticas públicas.

Tal como instituído pela Lei nº 13.089/2015, Art. 2º, inciso IV, a governança interfederativa é entendida como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015). Assim, “a governança multinível tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas descentralizadas (Brasil, 2021, p. 12).

A partir dessa definição, a governança multinível busca elucidar as relações tecidas nos diversos níveis governamentais e as formas de governança, com o olhar voltado para as diferentes realidades territoriais (Brasil, 2021). Neste artigo, enfatiza-se a governança multinível como um dos elementos centrais na implementação das políticas públicas no contexto do federalismo brasileiro.

Para tanto, define-se como objeto deste estudo o Programa Brasil Profissionalizado, considerando que este programa condiciona a sua implementação à atuação em Regime de Colaboração e define responsabilidades para cada ente federado, com o intuito de expandir o atendimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais e melhorar a qualidade da educação brasileira (Brasil, 2007).

Diante dos diversos desafios desvelados pelos estudos que abordam a implementação de programas educacionais, principalmente no que corresponde às articulações interfederativas, considera-se pertinente enfatizar a governança multinível como um mecanismo que pode servir para alavancar a efetivação das políticas públicas educacionais no Brasil, dadas as suas disparidades territoriais e a consagração da garantia do direito à educação para todos (CF/88).

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado (PBP) no município de Naviraí - Mato Grosso do Sul (MS), problematizando a governança multinível instituída para sua concretização.

#### **4 Programa Brasil Profissionalizado: implementação no Estado de Mato Grosso do Sul**

O PBP foi instituído no ano de 2007, com o objetivo de expandir a rede estadual de educação profissional a partir de reformas, ampliações, modernização e construção de estabelecimentos de ensino. Os estados eram representados pelas Secretarias de Educação Tecnológica que, de acordo com o portal eletrônico do MEC, deveriam elaborar planos de ação conforme modelo estabelecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - órgão representante da União nas pactuações firmadas por meio do programa.

A implementação do PBP depende das práticas de governança multinível instituídas pelos entes federados durante todo o processo. Os instrumentos de pactuações eram firmados entre os governos estaduais e o governo federal. Os municípios, apesar de não citados nas celebrações, em muitos casos, contribuíram com serviços e/ou com a doação dos terrenos destinados à construção das escolas financiadas pelo PBP.

Todas as regiões do país foram contempladas com obras financiadas a partir das pactuações de convênios e termos de compromisso firmados entre a União e os estados. Apenas dois estados brasileiros não manifestaram interesse em aderir ao programa (Rondônia e Amazonas). Conforme detalhado na Tabela a seguir:

**Quadro 1 - Celebrações do Programa Brasil Profissionalizado por Região (2007-2017)**

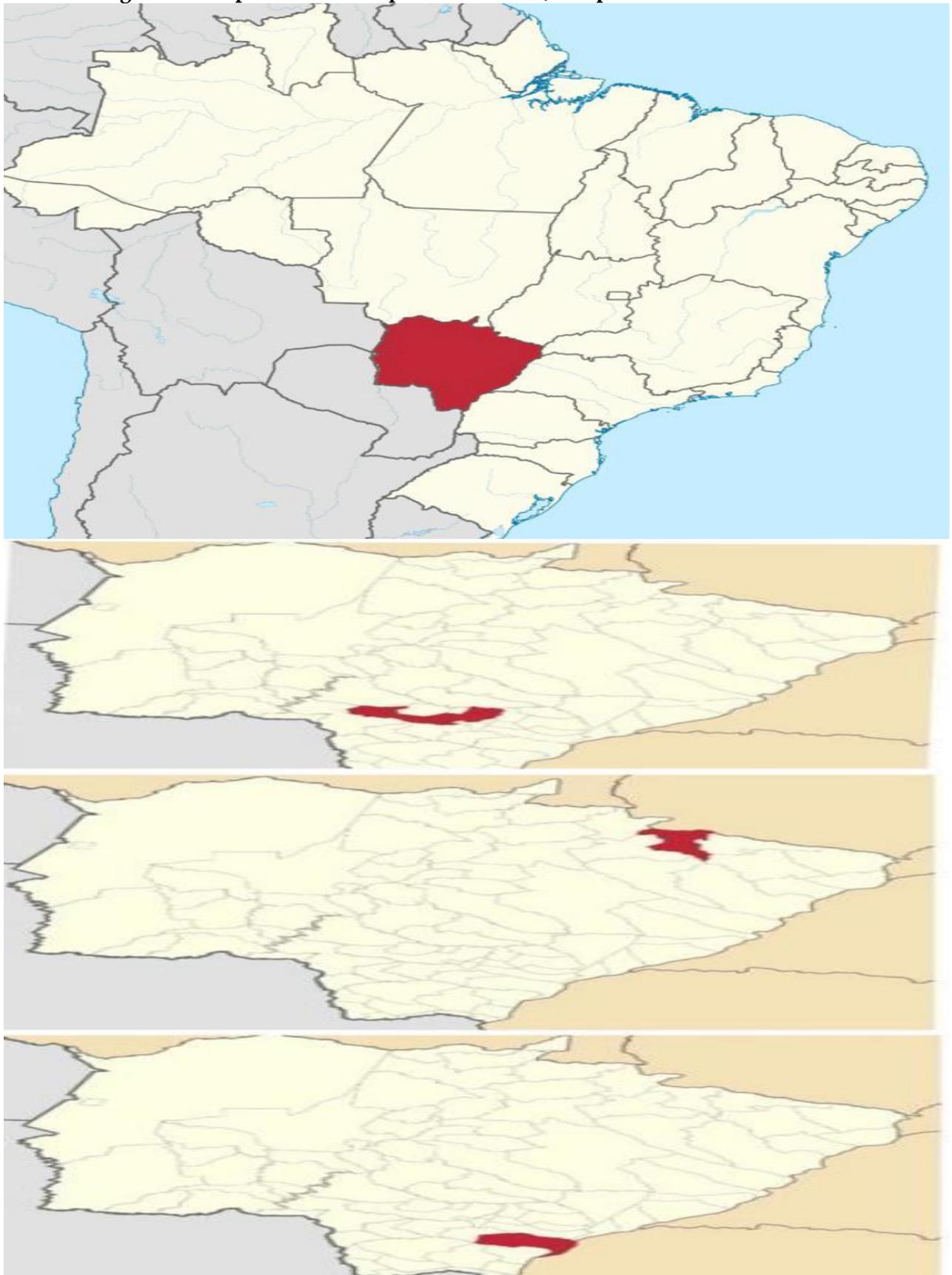
Região	Convênio	Termo de Compromisso	Total	Valor Pactuado
Região Sul	17	2	19	307.030.566,07
Região Sudeste	7	7	14	310.577.547,89
Região Norte	21	2	23	175.067.457,14
Região Nordeste	44	15	59	1.093.241.329,16
Região Centro-Oeste	18	2	20	250.386.783,79
<b>Brasil</b>	<b>107</b>	<b>28</b>	<b>135</b>	<b>2.136.303.684,05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

**Fonte:** Elaborada pelas autoras a partir dos dados disponibilizados pelo MEC. Manifestação nº 23.480.013744/2020/96 (Brasil, 2020).

O quadro 1 indica o valor pactuado e o número de convênios e termos de compromisso firmados entre os anos de 2007 e 2017 nas regiões brasileiras. Vale ressaltar que após o ano de 2017, não foram identificadas novas celebrações por meio do PBP. Conforme a tabela acima, a Região Nordeste apresentou o maior percentual de recursos totais (51,1%), o que corresponde a mais da metade do valor total em todo o território nacional. As demais regiões apresentaram, respectivamente em valores percentuais: 14,5% - Região Sudeste; 14,3% - Região Sul; 11,7% - Região Centro-Oeste e 8,1% - Região Norte.

No ano de 2009, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED) manifestou interesse ao MEC em aderir o PBP para a construção de escolas profissionalizantes. Após análises burocráticas que, entre outras, envolvem as análises dos terrenos apropriados para as obras, a SED 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, destacados no mapa a seguir:

**Figura 1 - Mapa MS e municípios: Dourados, Chapadão do Sul e Naviraí**



188

Fonte: <https://commons.wikimedia.org/wiki>.

A partir da necessária articulação dos entes federativos na implementação do PBP, o convênio 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. 9). O convênio especifica diversas obrigações de cada ente na implementação do programa na cláusula terceira.

O FNDE, como concedente, tem como principais incumbências o custeio parcial do objeto, com 99% dos recursos totais, bem como o provimento de condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado. Além disso, deve exercer autoridade normativa, controlar e fiscalizar a execução do convênio e exercer função gerencial fiscalizadora dentro do prazo de vigência/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, foram estabelecidas, de modo geral, as seguintes obrigações: responsabilidade por todo o processo de implementação, administração dos recursos recebidos da União, garantia da contrapartida no valor correspondente a 1% dos recursos totais destinados ao convênio, bem como dos recursos para as despesas preliminares das obras e da infraestrutura básica. O conveniente deve 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 Secretaria de Estado de Educação (SED) (a-z) superior às determinadas ao FNDE (a-l). 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.

O valor total aprovado para o convênio celebrado com o estado de Mato Grosso do Sul 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 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 ao valor da contrapartida de 1% do total de recursos do convênio, como indicado a seguir:

**Figura 2 - Valor aprovado do Convênio nº 658476/2009**

8 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO					
8.1 INICIO - MÊS/ANO	01/01/2009	8.2 TÉRMINO - MÊS/ANO	31/12/2011	8.3 QUANTIDADE DE DIAS	1094
9 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO - VALORES CONCEDENTES					
Mês/ano	Valor				
12/2009	17.472.984,23				
VALOR 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:** Convênio nº 658476/2009 (Brasil, 2009. p. 5).

O convênio nº 658476/2009 teve 16 termos aditivos entre os anos de 2009 e 2021<sup>4</sup>, sendo um 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 e, portanto, os termos aditivos de prazo correspondem às solicitações advindas de quaisquer um dos municípios supracitados.

190

## 5 Implementação do Programa Brasil Profissionalizado no município de Naviraí (MS)

O município de Naviraí/MS, como já sinalizado acima, foi incluído no convênio nº 658476/2009, mas cada município possui uma documentação específica das obras construídas em sua localidade. Assim, foi analisado o Processo nº 19/101605/2011, que detalha a implementação da obra de construção do prédio do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí/MS.

O terreno para a construção da escola técnica profissionalizante foi doado pela Agência de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso do Sul (Agehab) 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 termo<sup>5</sup>.

Em 30 de março de 2010, a Prefeitura Municipal de Naviraí enviou o Ofício nº 081/10 à SED em que se comprometeu a executar a realocação da Rede de Distribuição de Energia Elétrica existente

<sup>4</sup> As análises consideraram os dados disponibilizados pelo MEC (Manifestação 23.480.013744/2020/96), a pactuação por meio do Convênio nº 658476/2009 e o Processo nº19/101.605/2011, fornecidos pela SED-MS, que possui dados atualizados até o ano de 2021.

<sup>5</sup> Processo nº19/101605/2011 – Naviraí/MS (Brasil, 2011, p.188)

sob o terreno destinado à construção no prazo de 90 dias (Brasil, 2011, p. 198), demonstrando que esse ente federado teve participação ativa na implementação do PBP.

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). Assim, o processo de implementação e execução das obras estava sob a incumbência da Seinfra, representada, neste convênio, pela Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos (Agesul).

Desse modo, 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. Esse edital recebeu quatro propostas de empresas diferentes (Poligonal Engenharia e Construções Ltda.; Construtora Ilha Grande Ltda.; Contrubrás 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.

A empresa que apresentou o menor valor global e, portanto, a vencedora do certame, 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 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 obra de construção da escola técnica profissionalizante em Naviraí/MS teve início em abril de 2012. Diferentemente das constatações realizadas pelas pesquisas que analisaram a implementação do PBP em outros estados brasileiros (Silva, 2014; Silva, 2016; Pazolini, 2018; Pazolini; Araujo, 2022), a construção do prédio escolar no referido município seguiu o cronograma de serviços, que foram executados dentro da normalidade verificada por meio das medições mensais pela Agesul. Mesmo diante de dois termos aditivos de prazo, as justificativas apresentadas pela empresa foram plausíveis e não comprometeram a execução da obra.

Assim, nesta análise o foco recai sobre as práticas de governança multinível desenvolvidas pelo governo estadual de MS na implementação do PBP, buscando elucidar elementos que podem contribuir na efetividade das políticas.

O primeiro aspecto a destacar diz respeito às práticas intersetoriais empregadas durante o processo de execução da obra. A Agesul realizava as medições 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 de MS, para efetuar o pagamento à empresa contratada pelos serviços executados.

Somado a isso, a Gerência de Convênios (Gecon) do estado de MS também recebia a documentação de execução da obra pela Agesul, para prestação de contas e inserção das informações no sistema eletrônico de monitoramento do FNDE. Notamos, portanto, a comunicação e o

envolvimento de, pelo menos, seis setores estaduais (SED, Seinfra, Agesul, GAC, GEF e Gecon) que participavam ativamente do acompanhamento da execução da obra de construção.

Além dessas práticas intersetoriais, é importante ressaltar que, durante todo o processo de execução, a Agesul encaminhou ofícios e toda a documentação da obra (planilha financeira, planilha de medições, notas fiscais, ordens bancárias, regularização com o INSS, etc.) para conhecimento e avaliação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Mato Grosso do Sul, em atendimento à Instrução Normativa nº 35 de 2011 deste órgão, tornando possível o monitoramento integral da obra durante o processo de execução e a identificação prévia de possíveis irregularidades.

Em 03 de dezembro de 2013, durante o processo de avaliação das documentações do convênio pelo Tribunal de Contas de MS, foram identificadas algumas inconsistências na licitação firmada, 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 (Brasil, 2011, V. IV, p. 1842). Este órgão prontamente comunicou e intimou a Agesul a prestar esclarecimentos e enviar as documentações necessárias para regularizar a licitação com a empresa contratada. A Agesul, por sua vez, respondeu ao Termo de Intimação informando que estava providenciando a documentação, no entanto, argumentou 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 nessa Corte de Contas (Brasil, 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, demonstrando uma governança pautada na transparência e na contínua cooperação e colaboração entre os entes federados.

Além disso, vale ressaltar o importante papel realizado pela comissão de fiscalização da Agesul. 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) (Brasil, 2011, p. 1468). Essa demanda foi detalhada pela equipe de fiscalização que destacou que os valores dos serviços dessa reprogramação não alterariam o valor do contrato.

Em 1º de abril de 2014, a empresa Poligonal Ltda. solicitou aditivo de prazo de 90 dias, justificado a partir da inclusão de serviços extracontratuais, além do alto índice de chuva nos meses de janeiro a março de 2014 e da dificuldade de contratação de mão de obra especializada na região. Em julho de 2014, a empresa solicitou o segundo termo aditivo de prazo, por mais 90 dias (12/07/2014 a

09/10/2014), justificado pela necessidade de serviços extracontratuais (impermeabilização, fossa séptica, caixa de distribuição etc.). As justificativas apresentadas pela empresa em ambos termos aditivos foram consideradas plausíveis e aceitas pela equipe jurídica da Agesul.

A construção do prédio foi finalizada no mês previsto. Assim, em outubro de 2014, a Agesul assinou o Termo de Recebimento Provisório da obra realizada pela empresa Poligonal Engenharia e Construções Ltda. Após a conferência dos serviços prestados, o Termo Definitivo de Recebimento da obra foi assinado, no dia 24 de novembro de 2014, pela comissão de fiscalização estadual, concretizando a entrega do prédio, que passou a funcionar como Centro Estadual de Educação Profissional do município de Naviraí.

## 6 Conclusão

O objetivo deste artigo foi analisar a implementação do Programa Brasil Profissionalizado (PBP) no município de Naviraí - Mato Grosso do Sul (MS), problematizando a governança multinível instituída para sua concretização.

O processo de implementação do PBP, no que corresponde à construção da escola técnica profissionalizante na rede estadual de MS - município de Naviraí, pautou-se no federalismo e na governança multinível, com práticas de cooperação e colaboração entre os três entes federados - governo municipal, governo estadual e governo federal e entre diversos setores estaduais (SED, Seinfra, Agesul, GAC, GEF, Gecon e TCE).

A partir da análise empreendida neste trabalho acerca do processo de implementação do PBP, conclui-se que as práticas de governança multinível adotadas pelo governo estadual de MS foram fatores determinantes na identificação prévia de problemáticas e pendências durante a execução do programa, possibilitando a correção de rota ao longo da implementação. De modo sucinto, a análise documental realizada permite concluir que a governança multinível instituída se evidenciou a partir:

a) do engajamento e da articulação da Agesul com o município e com os demais setores estaduais, que foram diretamente envolvidos no processo de implementação;

b) do comprometimento do governo estadual com o governo federal, em gerir os recursos com responsabilidade e cumprir com a plena execução da construção do Centro Estadual de Educação Profissional de Naviraí, concretizando a expansão da oferta na rede estadual de Mato Grosso do Sul.

Infere-se que essas práticas de governança multinível, pautadas em ações de cooperação e colaboração, contribuíram diretamente para a garantia da execução do objeto. Além disso, é mister destacar a efetiva capacidade técnica demonstrada pelo estado de Mato Grosso do Sul na implementação do Programa Brasil Profissionalizado.

Espera-se que os apontamentos apresentados a partir deste estudo de caso do município de Naviraí/MS, suscitem a necessidade do desenvolvimento de mais estudos que busquem elucidar o papel das práticas de governança multinível no contexto do federalismo brasileiro, como um

mecanismo indispensável à efetivação das políticas públicas que atendam aos interesses de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade da educação.

## 7 Referências

ARAUJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 787–802, jul. 2013.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.302, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm). Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 01 abr. 2023.

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

BRASIL. **Programa Brasil Profissionalizado**: Convênio entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, nº658476/2009. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009. (Não publicado).

BRASIL. **Programa Brasil Profissionalizado**: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Processo nº 19/101605/2011. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2011. (Não publicado).

BRASIL. **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GONÇALVES, G.C.Q. **Análise do Brasil Profissionalizado: O repasse de recursos para o aumento de vagas na educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2014. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9292/1/2014\\_MatheusCubelQueirozGoncalves.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9292/1/2014_MatheusCubelQueirozGoncalves.pdf). Acesso em: 08 abr. 2023.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo demográfico. Cidades e Estados, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms.html>. Acesso em 02 abr. 2023.

LIMA JUNIOR, E.B.L; OLIVEIRA, G.S; SANTOS, A.C. SCHNEKENBERG, G.F. **Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa**. Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51/2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356/1451>. Acesso em: 05 abr. 2023.

195

LIMA, L. L; D'ASCENZI, L. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de sociologia e política, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023.

LOTTA. G. **Teorias e Análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro\\_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf](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: 19 mar. 2023.

MERINHOS, M; OSÓRIO, A. **O estudo de caso como estratégia de investigação em educação**. EDUSER: revista de educação, vol. 2, 2010. Inovação, Investigação em Educação. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/153405689.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2023.

NOVELINO. M. Curso de direito constitucional. 14. ed. edição. Salvador: **JusPODIVM**, 2019.

PAZOLINI, M; ARAUJO, G. C. Relações intergovernamentais na implementação do Programa Brasil Profissionalizado: O caso da Bahia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**,

Araraquara, v. 17, n. n. esp. 3, p. 2139–2157, 2022. Disponível em:  
<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16695>. Acesso em: 15 maio. 2024.

PAZOLINI, M. **O direito à educação na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES**: Análise da participação da União na oferta do ensino médio. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/handle/10/8622>. Acesso em: 05 maio. 2022.

PETERS, B. G. **O que é governança?** Revista do Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 30 mar. 2023.

SABATIER, P. Uma estrutura de coalizão de advocacia de mudança de políticas e o papel da aprendizagem orientada para políticas. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, jun. 1988. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/bf00136406>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SEGATTO, C. I; ABRUCIO, F. L. 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>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVA, C. F. **O Programa Brasil Profissionalizado em cena: O Estado de Alagoas como palco**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/6490>. Acesso em: 25 mar. 2023.

SILVA, F. N. **Ensino Médio integrado à Educação Profissional: A implementação do Programa Brasil Profissionalizado em Mossoró/RN**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em:  
[https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/845/Francisca%20Nat%C3%A1lia%20da%20Silva\\_%2024%20de%20junho.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/845/Francisca%20Nat%C3%A1lia%20da%20Silva_%2024%20de%20junho.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 mar. 2023.

## *Multilevel governance in the implementation of the “Programa Brasil Profissionalizado” in the municipality of Naviraí (MS)*

**ABSTRACT:** This article analyzes the implementation of the “Programa Brasil Profissionalizado” (PBP) in the municipality of Naviraí, in the state of Mato Grosso do Sul (MS), questioning the multilevel governance established to carry it out. Through documentary analysis and a case study, it seeks to understand how the multilevel governance practices adopted by the federated entities influenced the implementation of the PBP in Naviraí/MS. The theoretical framework is based on the conceptual exploration of Federalism, Multilevel Governance, and Public Policy Implementation. It is considered that the practices instituted by the federated entities, especially the intersectoral coordination carried out by the state of Mato Grosso do Sul, showed positive results in the implementation of the PBP.

**KEYWORDS:** Multilevel Governance; Federalism; Public Policies; “Programa Brasil Profissionalizado”.

## *Gobernanza multinivel en la implementación de Programa Brasil Profissionalizado en el municipio de Naviraí (MS)*

197

**RESUMEN:** El artículo analiza la implementación del Programa Brasil Profissionalizado (PBP) en el municipio de Naviraí, en el estado de Mato Grosso do Sul (MS), problematizando la gobernanza multinivel instituida para su ejecución. A través del análisis documental y el estudio de caso, se busca comprender cómo las prácticas de gobernanza multinivel adoptadas por los entes federativos influyeron en la implementación del PBP en Naviraí/MS. El marco teórico se basa en la exploración conceptual del Federalismo, la Gobernanza Multinivel y la Implementación de Políticas Públicas. Se considera que las prácticas instituidas por los entes federativos, especialmente las articulaciones intersectoriales realizadas por el estado de Mato Grosso do Sul, revelaron resultados positivos en la implementación del PBP.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza multinivel; Federalismo; Políticas públicas; Programa Brasil Profissionalizado.