

PROGRAMA BRASIL PROFISSIONALIZADO NO ESPÍRITO SANTO: CENÁRIO DO LEGADO PARA A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ESTADUAL

BRAZIL PROFESSIONALIZED PROGRAM IN THE ESPÍRITO SANTO: LEGACY SCENARIO FOR A STATE PROFESSIONAL EDUCATION

Michele Pazolini 1
Marcelo Lima 2

Resumo: Neste trabalho, analisou-se a implementação do Programa Brasil Profissionalizado no estado do Espírito Santo cujo objetivo seria o de estruturar uma oferta estadual de educação profissional integrada ao ensino médio. Nesta análise, procuramos verificar qual o cenário produzido pela implementação dessa política federal de financiamento de construção de estruturas educacionais destinadas ao uso pelos estados para a juventude local. No Espírito Santo, verificam-se muitos entraves, disputas políticas e má gestão, onde foram contratadas duas empresas privadas para a construção de 04 prédios escolares, dos quais nenhum entrou em operação, resultando, assim, num legado de desperdício e de abandono. Assim, então revelou-se como a preponderância e hegemonia dos interesses privados no contexto local podem inviabilizar a iniciativa intergovernamental de constituição de uma oferta pública de ensino médio integrado à Educação Profissional e Tecnológica nos estados.

Palavras-chave: Educação Profissional Estadual. Programa Brasil Profissionalizado. Cenário do Legado.

Abstract: In this work, the implementation of the Professional Brazil Program in the state of Espírito Santo was analyzed, whose objective would be to structure a state offering of professional education integrated with high school. In this analysis we try to verify what would be the scenario produced by the implementation of this federal policy of financing the construction of educational structures intended for use by the states for local youth. In Espírito Santo, there were many obstacles, political disputes and poor management, in which two private companies were hired to build 04 school buildings, of which none came into operation, thus resulting in a legacy of waste and abandonment. Here, it was revealed how the preponderance and hegemony of private interests in the local context can make the intergovernmental initiative of constituting a public offer of secondary education integrated with professional education in the states unfeasible.

Keywords: State Professional Education. Brazil Professionalized Program. Legacy Scenario.

Pedagoga e Mestre em Educação pela UFES e Doutoranda em Educação no PPGE-UFES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4288678704186449>.
E-mail: michelepazolini@hotmail.com | 1

Doutor e Pós Doutor em Educação pela UFF; Professor Associado do DEPS-CE-UFES e membro do PPGE-UFES.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6745822194240257>
E-mail: marcelo.lima@ufes.br | 2

Introdução

Historicamente, no campo da educação, encontramos diversas ações governamentais para a oferta do ensino médio, dentre as quais destacamos: Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (PIPMOI), Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (PREMEM), Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED), Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), Plano Nacional de Qualificação (PNQ), Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

As políticas públicas no Brasil, estruturadas nos três níveis de poder (federal, estadual ou distrital e municipal), constituem-se em articulação entre os entes federados. Geralmente, as políticas de iniciativa da União, visam a atender a demandas sociais por meio de repasse de recursos públicos a instituições não estatais e/ou de uma ação direta das redes públicas (federal, estadual e/ou municipal) por meio da formalização, entre outros, de contratos, consórcios e convênios. Tais ações tornaram-se mais comuns a partir da década de 1990 com a adoção do neoliberalismo, em que as “parcerias público-privadas” ganham centralidade na prestação de serviços públicos. Nas palavras das autoras Costa; Albiero (2020, p. 45), essas mudanças neoliberais “contribuíram para a expansão mercantil, para a opressão, cerceamento de direitos sociais, restrição da seletividade nos programas e projetos sociais ofertados minimamente para a população usuária”.

Assim, é necessário refletir acerca da criação, implementação e execução das políticas públicas educacionais, visto que esse contexto cria um campo de disputa pela hegemonia no estabelecimento das prioridades educacionais nos planos financeiro, econômico, ideológico e pedagógico.

No campo educacional, esses programas podem deixar como legado obras realizadas, formação de professores, laboratórios e equipamentos instalados na estrutura escolar, resultando em benefícios de longo e/ou de médio prazo. No entanto, quando as ações se resumem ao repasse de recursos públicos ao setor privado, os resultados podem reduzir-se à capitalização e ao fortalecimento de instituições e/ou de seus proprietários e dirigentes. Diante disso, as consequências podem ser a sobreposição dos meios, contratação de entidades privadas para prestação de serviços públicos, aos fins, atendimento ao público-alvo. Nesse último caso, a transparência e a fiscalização dos repasses e resultados tornam-se fundamentais para se avaliar a qualidade efetiva da medida educacional.

Além do mais, tais ações praticadas rompem um pressuposto fundamental: o de que 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. Ou seja, num sistema nacional de educação, o setor privado teria função complementar e não substitutiva, posto que, a educação é um direito, o que requer manter sua oferta estruturalmente pública. Do contrário, submetidas sua gestão e/ou execução à esfera privada, a educação tende a ter distorcidos seus objetivos mais fundantes, relacionados com a promoção da emancipação humana e do bem comum.

Do ponto de vista sistêmico, uma política precisa ser avaliada em relação a outras. No conjunto das políticas sociais, muitas ações são convergentes e complementares, mas há casos de justaposição e/ou de concorrência entre as iniciativas estatais e/ou privadas financiadas pelo fundo público. O discurso neoliberal e gerencialista hegemônico tem valorizado determinadas ações em detrimento de outras. Ações de gestão e/ou de execução estatal com efeito de longo prazo, de alcance universal, democraticamente geridas e de custos maiores podem subordinar-se politicamente às ações de gestão e/ou de execução privada com resultados de curto prazo, de alcance seletivo e de custos menores. Uma das formas de se avaliar os impactos dessas medidas é o legado que produzem e o cenário das quais resultam e é, nesse sentido, que se desenvolve o presente trabalho.

Neste trabalho, trazemos a problemática geral que envolve a garantia, historicamente precária, do direito ao acesso e à permanência com qualidade social ao ensino médio e profissional aos jovens brasileiros. Para tanto, elencamos como objeto uma política educacional expressa por meio do programa denominado Programa Brasil Profissionalizado (PBP), analisando a sua implementação no estado do Espírito Santo (ES).

Partimos da premissa de que sendo o Brasil um Estado Federado, a responsabilidade com o provimento da educação escolar obrigatória, bem como com a profissionalização dos jovens interpela indistinta e sistemicamente todos os níveis de poder (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), requerendo aos entes nacional e subnacionais ação de coordenação e cooperação intergovernamental para esse fim. Isso se deve ao fato de que, apesar da repartição de competências, que definiu a cada ente federado a responsabilidade por determinadas etapas, é incumbência de todos, segundo a sua capacidade técnica e financeira, assegurar o direito à educação básica, independentemente da etapa.

Assim, segundo Werle (2016, p. 185), a universalização do ensino obrigatório “[...] é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas, [e] não é apenas uma declaração, mas precisa materializar-se na destinação de recursos e ações efetivas”. Nesse aspecto, Dourado (2016, p. 42) adita que “[...] é possível deduzir, desses princípios constitucionais, que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração”.

Essa constatação se reafirma no parágrafo 1º do artigo 208 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que definem o acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo. Essa mesma legislação (parágrafo 4º - artigo 5º - LDB e parágrafo 2º - artigo 208 CF/88) determinam que o não oferecimento (ou a oferta irregular) do ensino obrigatório pelo Poder Público importa a responsabilização da autoridade competente, que deverá “assegurar o acesso ao ensino obrigatório dos 4 a 17 anos, contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino”. Mas, apesar das prioridades e competências específicas de cada ente e nível de poder, eles deverão atuar na organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (artigo 8º - LDB), de modo que “[...] os sistemas de ensino não são unidades autônomas em si, mas em mútua interação e articulação” (WERLE, 2016, p. 185). Ou seja, deve prevalecer um regime de colaboração em que cada nível de governo atue em convergência e complementariedade para o bem comum e garantia do direito à educação.

Vale lembrar que, como afirma Werle (2016), a não regulamentação do regime de colaboração tem gerado lacunas na oferta escolar, pois permite que os entes só possam ser responsabilizados pela omissão no direito à educação de modo isolado e não de modo sistêmico, o que compromete o funcionamento do princípio federalista do dever Estado Nacional consignado na Constituição brasileira. Dourado (2016) destaca que “há a necessidade de se regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados” e que tal indefinição afeta negativamente “a consolidação de novos parâmetros de acesso à educação básica obrigatória” (p. 55). A superação dessa inércia legal e política está na base da não consolidação do sistema nacional de educação. A estrutura educacional, como afirma Werle (2016), daí resultante, atende precariamente à população, distribuindo, de modo desigual e desiguilante, recursos e responsabilidades preservando espaço privilegiado para o setor privado da educação. Essa configuração sobrecarrega municípios, Distrito Federal e estados com muitas atribuições lhes reservando um subfinanciamento e privilegiando a União, que concentra mais recursos e possui menos atribuições, o que gera país a fora uma oferta pública com muitas assimetrias sociais e regionais, onde as etapas inicial e final da educação básica são providas de modo incompleto, injusto e dual em qualidade e em quantidade.

Não obstante, a inexistência do Sistema Nacional de Educação e a não consolidação do Regime de Colaboração, há práticas em curso de políticas intergovernamentais, tais como acordos de cooperação, convênios, consórcios, parcerias e arranjos educacionais que sinalizam possibilidades e limites do federalismo na educação. Aqui, destacamos para análise práticas intergovernamentais de oferta compartilhada de provimento da educação escolar na forma de provimento do ensino médio integrado à educação profissional, que foram realizadas a

partir de ações de cooperação e colaboração organizadas por meio PBP, tendo em vista seu desenvolvimento num estado da federação localizado na região Sudeste. Metodologicamente, analisamos as ações indiretas do governo federal indutoras da oferta de ensino médio integrado à Educação Profissional e Tecnológica em nível local, utilizando procedimentos que incluem análise documental e pesquisa de campo, visita *in loco* e diálogo com alguns sujeitos das relações intergovernamentais que envolvem o estado e os municípios onde se situariam a oferta escolar do ensino médio integrado à educação profissional.

Programa brasil profissionalizado: âmbito nacional e desdobramento local

O Programa Brasil Profissionalizado (PBP), instituído pelo Decreto nº 6.302/07, durante o governo Lula, é resultado de um esforço que objetivava impulsionar a EP no país, atuando sob os preceitos do Decreto nº 5.154/04, que propõe formação politécnica, integrando o ensino médio à EP. A criação desse Programa ocorreu num contexto de crescimento econômico do país e, nessa conjuntura, expressava a necessidade de formar mão de obra qualificada. Segundo Magalhães; Castioni (2019), esse Programa é resultado de um plano coordenado de ampliação dos investimentos na educação e acompanhou, também, a expansão da Rede Federal instituída em 2008. Esse Programa está vinculado ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007, que visa à colaboração entre os entes federados para a melhoria dos indicadores educacionais. Em 2011, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o PBP passou a fazer parte desse Programa maior, cujo objetivo é expandir a oferta de cursos de EP no país.

O PBP é o primeiro Programa voltado ao incentivo à oferta da EP integrada ao ensino médio. Apesar do reconhecimento na literatura da importância acadêmica que essa modalidade de ensino é apontada, alguns estudiosos, ao considerar a ideia da politécnica, considera que o estado cometeu um equívoco ao priorizá-la, tanto na Rede Federal como na instituição do PBP, pois ocorreu, desse modo, “um currículo justaposto que absorveu a enorme extensão de conteúdos disciplinares adicionados aos específicos da área técnica” Schwartzman (2016) e Moraes (2016) *apud* Magalhães; Castioni (2019, p. 3). O PBP tem como um dos seus principais aspectos a coordenação da União, fornecendo recursos financeiros e assistência técnica aos estados, estimulando a expansão dessa modalidade de ensino. Os recursos financeiros repassados aos estados, segundo o Ministério da Educação (MEC), destinam-se à construção, reforma e modernização de escolas técnicas, à estruturação de laboratórios, à aquisição de recursos pedagógicos e à formação e qualificação dos profissionais da educação. Desde 2007, ano de sua implementação, até 2016, o Programa atendeu a instituições de 24 estados brasileiros. Os resultados apresentados pelo MEC apontam 342 obras concluídas, dentre as quais, 86 escolas construídas, 256 ampliações e reformas realizadas e 635 laboratórios entregues.

O PBP tem como objetivo principal estimular a modalidade de ensino médio integrado à EP, por meio da articulação entre formação geral e EP, conforme aponta o artigo 1º do Decreto nº 6.302/07, e retoma, portanto, o incentivo à expansão das matrículas na EP, estimulado pelas questões sociais, educacionais e econômicas do país. De autoria do MEC, o PBP trouxe nova demanda aos estados e municípios: a expansão da oferta da EP, de acordo com suas demandas regionais e locais. A União, nesse contexto, é responsável pela assistência técnica e financeira às ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado à EP, visando à garantia da oferta gratuita e de qualidade. Assim, o funcionamento do PBP depende, dentre outros, da articulação entre União e Estados.

No ES, a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (Secti) submeteu um projeto, consonante com as exigências do MEC, intitulado “Construção de escolas de ensino técnico de nível médio nos municípios de Baixo Guandu, Lúna e Viana”, objetivando atender a 3.600 alunos, 1.200 em cada escola. Desse projeto, originou-se o Convênio nº 701600/2011, celebrado entre o FNDE e a Secti, em 29 de dezembro de 2011. Nesse Convênio, União e Estado possuíam incumbências determinadas. As atribuições de cada ente foram descritas na cláusula terceira, em que a União, como concedente, representada pelo MEC, via

FNDE, possui, dentre outras, as obrigações de custear com recursos próprios as obras (99% do total), fiscalizar, acompanhar e controlar, na condição de autoridade normativa, a execução do objeto.

Ao Estado, cabem as obrigações de efetuar pagamento do valor da contrapartida, correspondente a 1% do total, acompanhar, fiscalizar e registrar as ocorrências durante a obra, manter a União informada sobre o andamento das obras, e assegurar a plena execução do objeto do convênio.

Os municípios, apesar de não serem incluídos no convênio como entes responsáveis, cedem o terreno ao estado e ficam incumbidos de executar obras de infraestrutura básica, (terraplanagem, fornecimento de água, energia elétrica, esgoto e recolhimento de lixo). Assim, ressalta-se o importante papel dos municípios na realização das obras, pois, apesar de ser o que menos dispõe de recursos, sua participação, em termos financeiros (terreno, terraplanagem, serviços básicos), é superior à participação do estado (1% do total da obra).

Quanto aos recursos destinados à execução do Convênio nº 701600/11, anunciou-se um custo global de R\$ 22.584.676,32, sendo R\$ 22.358.829,56 (99%) disponibilizado pela União e R\$ 225.846,76 (1%) pelo Estado, conforme apresentado no arquivo do convênio.

Figura 1. Custo global do projeto

| | |
|--------------------------------------|------------------------|
| 10- CUSTO GLOBAL DO PROJETO | 5 8 2 2 8 4 6 2 |
| Concedente: R\$ 22.358.829,56 | |
| Proponente: R\$ 225.846,76 | |
| Total: R\$ 22.584.676,32 | |

Fonte: Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (2011).

Para a execução do convênio, a Secti abriu editais de licitação, um para cada escola, com publicação na imprensa oficial e comercial nacional e local. A construção dessas escolas, objeto do convênio, segue modelo padrão determinado pelo MEC¹: 12 salas de aula, 6 laboratórios básicos, auditório, biblioteca, teatro de arena, refeitório, área de vivência, quadra poliesportiva coberta e 2 grandes laboratórios, visando a uma melhor preparação dos jovens para o mercado de trabalho, de acordo com as especificidades regionais.

Figura 2. Vista aérea de escola técnica - padrão definido pelo MEC/FNDE



Fonte: BRASIL. Ministério da Educação (2011).

¹ Em virtude do grande número de municípios a serem atendidos e da maior agilidade na fiscalização/acompanhamento das obras, o MEC optou pela utilização de um projeto padrão, definindo um modelo que pudesse ser implantado em qualquer região do território brasileiro, considerando-se, dentre outras, as diferenças topográficas, climáticas e culturais.

Como podemos observar, o projeto arquitetônico apresenta uma escola técnica estadual de grande porte, com espaço amplo e estrutura desejável para oferta de EP. O ES foi contemplado pelo PBP com a construção de quatro escolas técnicas estaduais, visando à expansão da oferta do ensino médio integrado à EP. Ressaltamos que três municípios (Baixo Guandu, Lúna e Viana) foram contemplados no Convênio nº 701600/11 e o município de Afonso Cláudio no Convênio nº 13791/14.

Apesar de o Governo Federal custear a construção das quatro unidades escolares, nenhuma obra foi finalizada. Todas encontram-se paralisadas e sem previsão de conclusão. O Convênio nº 701600/11, concernente às escolas a serem construídas nos municípios de Baixo Guandu, Viana e Lúna, foi firmado em dezembro/2011, e passados oito anos do início de sua vigência, ainda não foi concluído o objeto do contrato. Em Afonso Cláudio, a data prevista para o término da obra, 13 de julho de 2015, já foi ultrapassada em quatro anos.

Para a construção das escolas, duas empresas foram contratadas (Vila Construtora LTDA e Quality Serviços e Construções LTDA), e em todas as obras ocorreram aditamentos de prazos e de valores, assim como irregularidades nas construções, constatadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCES). A Vila Construtora LTDA foi contratada para construir a escola de Baixo Guandu, primeira a ser iniciada (novembro/2012) e que teve a maior porcentagem de execução realizada até o momento (90%), e a de Afonso Cláudio. A obra de Baixo Guandu teve um termo aditivo que aumentou o valor do contrato original em 22,13% e vários termos aditivos prorrogando os prazos.

Figura 3. Escola Técnica Município de Baixo Guandu



Fonte: Dos autores (2017).

Já a obra do município de Afonso Cláudio, foi iniciada em julho/2014 e paralisada em dezembro/2015, com cerca de 48% de execução. A documentação sinaliza a emissão de um termo aditivo de valor e de prazo para essa obra, ainda não oficializados devido à sua paralisação.

Figura 4. Escola Técnica Município de Afonso Cláudio



Fonte: Elaborada pelo autor (2017).

Nos municípios de Lúna e Viana, a empresa Quality Serviços e Construções LTDA foi a responsável pela construção das escolas. Em Lúna, a obra foi iniciada em abril/2013 e um termo aditivo aumentou o valor do contrato em 17,42%. Em Viana, a obra foi iniciada em fevereiro/2014 e um termo aditivo acrescentou 16,06 % ao valor original do contrato. Em ambos os casos, a empresa abandonou as obras em julho/2015, sem comunicar ou justificar ao governo estadual.

Figura 5. Escola Técnica Município Lúna



Fonte: Dos autores (2017).

Figura 6. Escola Técnica Município de Viana



Fonte: Elaborado pelo (2017).

Destarte, observamos que, em todas as obras, com exceção da de Afonso Cláudio, foram firmados termos aditivos aumentando os valores originais dos contratos e estendendo os prazos para a conclusão. No entanto, nenhuma das obras foi finalizada, demonstrando a falta de compromisso das empresas contratadas e a omissão da gestão da Secti nessas situações.

A partir da fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), concluída em outubro/2015, foram apontadas irregularidades em todas as obras. As denúncias dizem respeito aos valores das medições, superiores aos serviços executados, e ao pagamento de itens não instalados. Tais irregularidades não só envolvem a irresponsabilidade das empresas contratadas, mas a má gestão da Secti, responsável pela fiscalização e pelo acompanhamento das obras. Desde então, a Secti passou por diversas substituições na gestão e, até o momento, não houve esclarecimento acerca das irregularidades e nem devolução de valores pelos responsáveis pelos danos ao erário.

Diante desse contexto, percebe-se os muitos fatores que influenciaram e determinaram a inconclusão dessas obras, as irregularidades no uso dos recursos e a não oferta do ensino preconizado. Apontamos que a falta de estrutura e de experiência da Secti com esse tipo de convênio pode ter dificultado sua capacidade de gestão. Nota-se, pelos ocorridos, que as equipes dessa Secretaria não foram preparadas para gerenciar a construção das escolas. Além disso, o seu pessoal é formado por profissionais em cargos comissionados, causando uma grande rotatividade desses funcionários.

Somam-se a isso os equívocos que podem ter ocorrido na contratação das empresas privadas, já que estas não levaram a termo a execução do objeto firmado. Isso pode ser constatado na recorrência dos termos aditivos de valores, que ultrapassavam um milhão de reais, sendo que, antes de iniciar a obra, é necessário um levantamento detalhado de equipamentos, materiais e funcionários, que a empresa calcula previamente. Ou seja, sempre que foi preciso assegurar os interesses financeiros empresariais, foram feitas alterações no valor da obra, no entanto, a execução total das unidades não se concretizou, e em nenhuma obra os prazos foram cumpridos, denotando o não comprometimento dessas empresas privadas com as obras do Estado. No caso dessas escolas, observamos também o descaso político, já que nenhuma foi finalizada. A fiscalização estadual, bem como as medições das obras não ocorreram, ou aconteceram de forma insatisfatória, a ponto de o Estado não denunciar as irregularidades existentes, só apontadas pela fiscalização da CGU, que a fez chegar ao TCES e à Polícia Federal.

Por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e ex-gestores da Secretaria de Estado da Educação (Sedu) e da Secti, buscamos compreender as possíveis disputas políticas entre Governos para a (não) efetivação das referidas escolas técnicas. Em entrevista, o gestor C, ex-funcionário da Secti, sobre a não conclusão das escolas, afirmou que tem relação direta com o projeto do governo que se encontra no poder. Para ele, “[...] quando entra outro

governo, com outra proposta, as coisas não caminham... para mim, as escolas não ficaram prontas por causa dos projetos de governo” (Gestor C, Secti). Ressaltamos que os convênios de construção das escolas técnicas foram firmados durante o Governo Renato Casagrande (2011-2014) que, segundo o gestor C, tinha pretensão de “[...] criar uma rede de escolas técnica estadual”. Essa afirmação foi confirmada pelo ex-secretário de Educação do governo Casagrande, que destacou o esforço para ampliar a oferta de EP no estado: “[...] o governador lançou um desafio de colocar ensino técnico em todos os municípios do Espírito Santo... foi muito difícil, mas nós conseguimos e isso não aparece” (ex-secretário de Educação, Sedu). Apesar da não consolidação de uma rede de Educação Profissional no ES, observamos um avanço na oferta que, segundo o entrevistado, passou a abranger os 78 municípios capixabas. Entretanto, essa expansão teve apoio da rede privada, o Sistema S, estabelecendo uma parceria entre as redes pública e privada para a oferta dos cursos técnicos.

O ex-secretário destacou as dificuldades para a oferta de EP:

No ensino profissional a gente encarava problemas concretos, por exemplo, de qual professor colocar lá e quais livros eles vão usar... porque para o ensino fundamental e o ensino médio, o MEC manda os livros, mas para a educação profissional, não, porque essa área não tem recursos do Fundeb, o ensino profissional não é considerado educação básica, isso é gravíssimo na educação (Relato dado em entrevista do ex-Secretário de Educação Haroldo Rocha).

Notamos uma preocupação do ex-secretário com a Educação Profissional, mesmo considerando o não fornecimento de recursos pelo MEC e a não inclusão do ensino profissional na educação básica. Nesse contexto, ele destaca a importância do PBP:

Esse programa foi um esforço que o MEC fez de superar essa “marginalidade” do ensino profissional. Por incrível que pareça, a gente ainda tem uma visão atrasada dessa educação, porque os países mais desenvolvidos, eles têm ensino técnico desse nível de altíssima qualidade, ela é importante em geral, na área da indústria, do comércio, na agricultura. E aqui no Brasil é considerado mínimo, então tem uma disputa ideológica aí. (Relato dado em entrevista do ex-Secretário de Educação Haroldo Rocha)

O entrevistado revela o esforço da União, via MEC, para incentivar a oferta do ensino profissional e compara o ensino profissional em outros países que possuem uma oferta de qualidade, ressaltando que, no Brasil, tem-se uma visão atrasada da Educação Profissional, o que pode justificar o não investimento e o não reconhecimento da modalidade como educação básica. Ademais, o ex-secretário afirma que a construção dessas escolas, firmada pelos convênios, tinha um projeto maior para o Estado, segundo ele “[...] a estratégia em médio prazo seria a criação da Universidade Estadual (com estrutura multicampi), (articulando) ensino técnico (com) ensino superior”. Essa constatação é reafirmada pelo gestor C da Secti, que diz que “[...] havia, no governo Casagrande, uma possibilidade de expandir a educação profissional e essa rede ia dar base para a criação da Universidade Estadual”. Os ex-gestores afirmaram que os prédios das escolas seriam, posteriormente, usados como polos de oferta de ensino superior, com a criação da Universidade Estadual.

Sobre a execução do convênio firmado entre a Secti e o FNDE para a construção das escolas, em entrevista, o gestor C destacou:

Era uma boa relação entre os entes, não tinha dificuldade nenhuma não, porque era um projeto de governo federal e um projeto de governo estadual, então as coisas se casavam, só faltou um pouco de perna mesmo e depois faltou um governo que apoiasse (Gestor C, Secti).

O Gestor C avulta que, entre os entes, havia uma boa relação e assinala a coerência entre o projeto de governo estadual (Governo Casagrande) e de governo federal (Governo Dilma), com o objetivo de expandir a rede estadual de EP. Ressalta ainda que faltou esforço do Estado para concluir as escolas, e depois, referindo-se à mudança no governo estadual, infere que a nova liderança não apoia essas construções. Apesar dos entrevistados afirmarem que durante o Governo Casagrande existia um projeto de Estado voltado para a ampliação da oferta de EP, o que, de certa forma, possibilitou a celebração do convênio de construção das quatro escolas técnicas; bem como, a pretensão de criar uma Universidade Estadual, constata-se que os obstáculos para a conclusão das escolas técnicas, principalmente no que tange à fiscalização, evidenciam falhas da gestão que contribuíram para a não concretização do projeto durante o Governo Casagrande.

Por outro lado, no Governo Hartung (2015-2018), percebemos uma postura contrária à implantação das escolas técnicas no ES. Ao entrevistarmos o secretário de Educação dessa gestão, observamos um descrédito na materialização das escolas técnicas:

O Espírito Santo tem a maior quantidade percentual de Institutos Federais espalhados por todo o território... então, na nossa visão, o estado entrar fazendo uma outra rede de educação profissional, vai ser uma rede que não vai ter aluno. (Secretário de Educação do Espírito Santo - Sedu).

O gestor justifica o não investimento em escolas técnicas pela existência dos Institutos Federais (IF). Essas instituições desenvolvem importante papel na oferta de ensino médio integrado e de cursos subsequentes, no entanto, o ES possui 78 municípios e apenas 20 possuem Instituto Federais em seu território e, apesar de atenderem aos municípios vizinhos, essa rede poderia ser ampliada devido à grande demanda e não prejudicaria o funcionamento de uma rede de escolas técnicas estaduais que, na prática, ampliaria o direito à educação e à profissionalização para milhares de jovens em seus próprios municípios.

Ao perguntarmos sobre a oferta de cursos integrados à Educação Profissional no estado, o secretário salientou que são poucas as áreas que possuem oferta e que, na área industrial, a oferta é ainda mais restrita, pois demanda um alto investimento.

Os nossos cursos profissionalizantes, que nós estamos ofertando, é na área de comércio e serviço e um pouco agrícola... na área industrial não é quase nada, por um motivo muito simples, precisa comprar os equipamentos, ou seja, precisa de um grande investimento e nós não conseguimos fazer isso, nós temos dificuldade até para colocar um laboratório de química e física para os professores...então por um obstáculo operacional nós não conseguimos ofertar muitos cursos (Relato dado em entrevista do ex-Secretário de Educação Haroldo Rocha).

Desse modo, nota-se um desinteresse na oferta de cursos integrados e de cursos técnicos na rede estadual por necessitarem investimento em estrutura, como compra de equipamentos, o que demonstra a total falta de compromisso do Estado em ampliar a oferta, bem como, em ofertar cursos com qualidade por considerar o investimento, nessa área da Educação, um gasto desnecessário. Advertimos que a não expansão da oferta do ensino médio integrado à EP e o não investimento nessa modalidade de ensino relacionam-se diretamente com o Projeto Escola Viva, iniciado no estado em 2015, e que já contava com 15 unidades em 2017, com pretensão de ampliação nos próximos anos. Segundo o secretário de educação,

A ideia é, em 2019, chegar com 45 escolas vivas. Fizemos um planejamento ano a ano, até 2030, para chegar em 300 escolas e vamos ter capacidade de atender 100% dos alunos do ensino médio. Eu também não sei te dizer se todas vão ter que ser Escola Viva, talvez algumas não sejam, mas tem que mudar o conceito das famílias, implantando as escolas aos

poucos e aí vai mudando a mentalidade deles (Secretário de educação, Sedu).

Conforme apontado pelo Secretário de Educação, o estado pretende expandir as Escolas Vivas até atingir a capacidade de absorver todos os alunos do ensino médio, em 2030, com 300 unidades, tornando-se, assim, hegemônica na oferta do ensino médio estadual. Nesse contexto, a construção da escola técnica em Baixo Guandu teve a sua finalidade modificada, sendo o espaço utilizado para ofertar o ensino médio em tempo integral. Essa modificação de finalidade fere o que está assegurado na cláusula quarta do Convênio nº 701600/2011, que afirma ser vedado “[...] alterar o objeto do convênio, exceto em caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto” (BRASIL, 2011, p. 7).

A cláusula deixa evidente a impossibilidade de alteração do objeto do convênio, extraindo ainda, no caso de Baixo Guandu, o caso de exceção permitida, que seria para a ampliação do objeto pactuado ou para a redução/exclusão de meta, sem causar prejuízo da funcionalidade do objeto. De fato, esse prédio passou a contemplar, desde fevereiro de 2018, excepcionalmente, o Projeto Escola Viva, que funciona no período diurno. Essa constatação demonstra que o Estado vem descumprindo os acordos firmados em contratos e termos, tanto com a União, como com os municípios, o que caberia uma ação do Ministério Público visando, ao menos, ao cumprimento do contrato entre as partes. Diante desse contexto, notamos que as políticas públicas no ES, sobretudo, na Educação, têm sido adaptadas para servir aos interesses do setor privado, reafirmando a hegemonia da lógica empresarial que tem impetrado a gestão da Educação no cenário capixaba.

O Projeto Escola Viva é um Programa baseado na “Escola da Escolha”, que surgiu em Pernambuco, criado e organizado por um grupo de empresários no ano de 2000 (PETERLE, 2016). Não obstante, assegura Peterle (2016), em 2015, esse projeto foi implantado no ES pelo Governo Hartung, ancorado na relação público-privado, já que é conduzido por uma instituição privada e foi trazido ao estado pela ONG Espírito Santo em Ação² que, segundo a descrição feita pelo ex-secretário de Educação capixaba,

O Espírito Santo em Ação é uma dessas instituições aqui no estado que é formado por empresas/empresários que tem uma presença forte aqui no estado; e tem lá um conselho geral na direção e os setores temáticos para áreas importantes, como na área da educação. Eles fazem projetos e ações de educação e apresentam aos órgãos públicos. São voluntários que se reúnem para pressionar o estado, faz parte do papel deles... para o Estado trabalhar olhando as realidades. Eles convidam os representantes do governo para apresentar e discutir projetos, como foi o Projeto Bolsa Sedu, no início tiveram uma participação fundamental, eles indicavam quais as áreas que a gente precisava ofertar cursos, isso tem um peso muito grande para você direcionar as políticas (ex-Secretário de educação, Sedu).

A partir dessa descrição, observamos uma posição de concordância e apoio ao que é apresentado por essas empresas à administração pública. Nota-se como essa instituição, formada por empresários e focada em atender aos interesses do setor privado, possui forte influência na deliberação de projetos e políticas educacionais no ES, sendo responsável pela proposição dos caminhos que a Educação capixaba deve tomar, com vistas a formar alunos direcionados a atender aos interesses do capital, como apontado na adesão do Programa Bolsa Sedu e do Projeto Escola Viva. Sob esses aspectos, Adrião (2017, p. 17-18) aponta que, na parceria entre público e privado na Educação, “[...] destacam-se as estratégias que vigoram desde

² Essa ONG conta com a parceria das maiores empresas do ES, dentre elas: Samarco, Fibria, Rede Gazeta, Televisa, Escelsa (EDP), Viminias, Arcelor Mital, Futura, Coca-Cola, Leão, Unimed, Tristão, TV Capixaba, Eco 101, Sicoob, Fucape, Grupo Águia Branca, Faesa, Fibrasia, UCL, Garoto, TV Vitória, Suzano etc.

o começo do século, e que passam a compor programas de governos de diversos estados e municípios brasileiros cujo objetivo é a transferência da gestão da educação pública para o setor privado". Além disso, a autora destaca:

Assistimos à atuação de fundações, institutos e similares protagonizando o "socorro" às redes públicas, para o que consideram um "despreparo" de origem dos sistemas públicos, incrementando seus negócios, ao disporem para esse "mercado" constituído pelas redes públicas seus produtos e serviços. Transformar as redes públicas em campo para seus negócios (HILL, 2004) torna-se estratégico (ADRIÃO, 2017, p. 30).

Esses aspectos são legitimados na disseminação de políticas educacionais no ES em parceria, dentre outros, com a ONG Espírito Santo em Ação³. Peterle (2016), ao aprofundar seus estudos acerca do currículo do Programa Escola Viva, concluiu que:

[...] todo o trabalho desenvolvido na "Escola Viva" é organizado a partir do componente Projeto de Vida, que a nosso ver não diz claramente seus objetivos, mas aponta as suas finalidades que demonstram estar pautadas em suprir as demandas mercadológicas e empresariais da burguesia que tem nesse programa um espaço privilegiado para a imputação de suas vontades, pois ao lermos que "ela é solução" em resposta aos "desafios advindos do mundo contemporâneo" o qual está marcado pelas feridas da barbárie capitalista, não pode ser outra coisa senão um espaço para a reprodução hegemônica dessa classe (PETERLE, 2016, p. 139).

As políticas em curso no estado, especialmente o Programa Escola Viva, revelam o fortalecimento da relação entre público e privado na Educação. Além disso, destaca-se o caráter do Estado capixaba, explicitamente neoliberal, que deve ser compreendido como um projeto de uma classe que, de forma articulada, vem esvaziando a esfera pública e mercantilizando todos os espaços, a fim de assegurar a apropriação da riqueza socialmente produzida. Apesar de se apresentar como uma política de solução para os problemas do ensino médio, esse Programa tem como principal objetivo atender aos interesses da elite local, desconsiderando a necessidade de expansão do ensino médio e de melhoria da sua qualidade. Carneiro (2012) aponta que:

A crise do ensino médio é aguda e não pode ser resolvida com soluções superficiais e de natureza apenas instrumental e apressada. A racionalidade técnica pode resolver alguns problemas da "eficiência da educação como forma de promover a economia", mas não será capaz de resolver a essência do problema: a qualidade social da nossa educação básica e, portanto, do Ensino Médio (CARNEIRO, 2012, p. 183).

Nesse contexto, a garantia do direito à educação básica e profissional no ES tem ficado comprometida. O Estado não tem cumprido seu papel de provedor de direitos sociais e, mais do que isso, tem descumprido o previsto nas leis e nos contratos firmados. Destarte, concordamos com Oliveira (2019) ao afirmarem que "há uma trajetória longa a ser transcorrida até que a educação no Brasil esteja entre as mais estruturadas, organizadas e de qualidade" (p.732), considerando que os avanços são tímidos e as políticas e os programas incumbidos para tal ainda carecem de serem aprofundados e sistematizados.

³ Para mais informações sobre essa ONG, acessar: <http://www.es-acao.org.br/>.

Conclusão

A Constituição de 1988 consignou o direito público subjetivo com oferta obrigatória a todos situados entre os 04 aos 17 anos e estabeleceu que o Estado Federativo brasileiro como responsável (emenda constitucional nº 59/09), incluindo, assim, o ensino médio na esfera da gratuidade e da obrigatoriedade. Para responder a essa obrigação, a União instituiu o Programa Brasil Profissionalizado (PBP), que previu ação conjunta com os governos estaduais por meio da construção de escolas, com repasse de 99% do financiamento oriundo do governo federal para que cada estado inicie, fortaleça ou amplie a oferta do ensino médio integrado à educação profissional em seu sistema de ensino.

Esse Programa representa importante esforço federativo e prática de cooperação dos entes nacional e subnacionais que se mobilizam em direção ao fortalecimento da oferta escolar do ensino médio na sua integração com a educação profissional. A expansão do Institutos federais, apesar de suas virtudes em termos de infraestrutura, carreira docente e certa capilaridade geográfica e socioeconômica, possui muitos limites de escala. Neste Programa, as redes estaduais ganham prioridade que a muito merecem, pois os estados atendem a contingentes expressivos para oferta da última etapa da educação básica, cujo custo-aluno é muito superior que o destinado ao ensino fundamental. Apesar disso, o PBP foi abrigado de modo subordinado dentro do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego). Mas o Pronatec, ao atender mais aos interesses dos setores privados da Educação com foco na oferta de cursos de curta duração, diverge dos fundamentos da formação integral e da ampliação da estrutura da oferta educacional pública. Por outro lado, o não envolvimento explícito dos municípios e dos prováveis usuários da oferta escolar ou mesmo dos setores econômicos a serem beneficiados com a formação profissional deixa governo estadual, a União e a construtora do prédio escolar isolados da real demanda efetiva do direito à Educação. Além disso, a implementação do PBP ao depender da construção de prédios escolares financiados pela transferência de recursos públicos da União para os estados que se aplicam condicionados à legislação de licitação enseja de desvios a atrasos, o que torna complexa sua execução.

No ES, ao que parece, tanto os atrasos, quanto o risco de desvios, ganharam evidência. Esta situação produziu entraves na execução das obras do Programa, o que se alinhou com interesses conflitantes existentes antes, durante e depois da primeira gestão do governador Renato Casagrande que firmou convênios com governo federal para construção de escolas onde seriam ofertados cursos técnicos integrados ao ensino médio. No estado capixaba, foram contratadas duas empresas para a construção de 04 escolas, mas nenhuma unidade escolar está em operação ofertando o que foi definido na pactuação intergovernamental. Ou seja, a operacionalização do PBP no ES encontrou muitos obstáculos. De modo geral, ressaltamos o importante papel de coordenação da União na criação de programas de indução que visam a estimular a oferta da educação básica nos estados e municípios, como é o caso do PBP.

Apesar da boa relação com o MEC, e do repasse de 99% dos recursos pela União e apenas uma simbólica contrapartida de 1% do Estado para a construção das escolas técnicas nos municípios de Baixo Guandu, Lúna, Viana e Afonso Cláudio, as obras não foram finalizadas. Irregularidades apontadas pela CGU, provenientes do descomprometimento e da irresponsabilidade das empresas contratadas e, principalmente, da ineficiente fiscalização do Estado, inviabilizaram, até o momento, a conclusão dos convênios firmados. Essas irregularidades estão sob investigação da CGU, do TCES e da Polícia Federal, que têm buscado desvelar as reais causas da inconclusão das obras. Ressaltamos que essas ações se dariam de forma mais precisa caso houvesse a regulamentação do Regime de Colaboração, viabilizando a cooperação entre os entes e, de forma mais concreta, a instituição do Sistema Nacional de Educação, já que a arquitetura do estado-mínimo se mostra insuficiente para o atendimento pleno do direito ao ensino médio da população de 15 a 17 anos.

Com base na análise documental cotejadas com os relatos e as decisões políticas, concluímos que o formato do PBP deveria envolver também os municípios bem como os munícipes na celebração do convênio e da execução das obras. Percebemos que muitos entraves no andamento das obras estão associados ao conflito de interesses privados que disputam o mercado educacional, mas também se vinculam a questões que envolvem aspectos éticos e

burocráticos que permearam a pactuação, a execução, o acompanhamento, bem como a finalização das obras.

Observando a expansão da rede federal no ES, percebemos que a expansão física que aumentou a estrutura do Ifes de 05 para mais de 20 unidades de ensino foi bem sucedida, sobretudo, no que tange à construção dos prédios escolares. Entretanto, quando a União repassa 99% dos recursos ao mesmo ente federado subnacional, ao qual caberia apenas contratar empresa de construção civil para esse fim, esse resultado não é mesmo. Se os interesses privados ou mesmo a falta de pessoal qualificado na Secretaria de Ciência e Tecnologia do estado do ES alvejaram a tramitação do convênio e a execução da obra, por que isso não ocorreu no andamento das obras do Ifes? Essa questão se faz relevante para avaliação da governança da implementação de políticas públicas que como o PBP carecem de mais transferência e efetivo controle social.

No trajeto do objeto em análise, pudemos perceber, por um lado, como uma política pública em função de seu papel estruturante pode produzir um cenário de infraestrutura escolar capaz de promover e garantir a educação quando bem gerido e implementada em nome do interesse público em defesa ao direito social à Educação. Mas que, por outro lado, também pode resultar num conjunto de obras incompletas e em gastos mal executados quando os interesses privados se sobrepõem aos interesses dos jovens estudantes do ensino médio que buscam o seu direito à profissionalização e à escolarização e por meio desta o acesso ao ensino superior

A referida política trata-se de um programa federal de construção de escolas estaduais para oferta de ensino médio integrado à educação profissional nos estados. Entretanto, no ES, muitos entraves e disputas políticas e má gestão levou a contratação de duas empresas para a construção de 04 prédios escolares, dos quais nenhum entrou em operação resultando num legado de abandono e mau uso dos recursos públicos.

O cenário atual que nos resta é, por um lado, a manutenção da compra de vagas em cursos técnicos pelo estado do Espírito Santo por meio do Programa Bolsa Sedu e, por outro, a oferta única da União por meio dos campi do IFES. Enquanto isso, o sistema estadual de ensino, que oferta a última etapa da educação básica médio, composto por algumas centenas de unidades escolares, segue esvaziando a oferta do ensino médio integrado à educação profissional técnica de nível médio com queda declinante do número de matrículas nesta modalidade. Ainda resiste, no entanto, em alguns poucos estabelecimentos de ensino (cerca de 06 - Escola Arnoulpho Matos, Escola Vasco Coutinho, Escolas Talmo Luíz Silva e 03 unidades dos CEIER – Centros de Educação Integrada Estadual Rural) que permanecem comprometidos com a educação profissional, nos quais resiste e persiste como contra cenário o compromisso da comunidade escolar com um currículo escolar que vai muito além da mera escolarização dos jovens e que assume também a função de profissionalização dos jovens capixabas.

Referências

ADRIÃO, Theresa. A privatização da educação básica no Brasil: Considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. *In: ARAÚJO, Luiz; MARCELINO, José (org.). Público x Privado em Tempos de Golpe*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10. out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Brasil Profissionalizado**: Convênio que entre si celebram entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo - SECTI, n. 658361.2009. Vitória/ES, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Brasil Profissionalizado**: Convênio que entre si celebram entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo - SECTI, n. 701600.2011. Vitória/ES, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Brasil Profissionalizado**: Termo de Compromisso que entre si celebram entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo SECTI, n. 24171.2014. Vitória, 2017.

CARNEIRO, M. A. **O nó do Ensino Médio**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

COSTA, M.M.S; ALBIERO, C.M.G. Tempos de enfrentamento ao neoliberalismo: Resistência junto às políticas sociais em defesa dos direitos da classe trabalhadora. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 7, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1765>. Acesso em: 16 abr. 2021.

DOURADO, L. F. Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito à educação básica. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MAGALHÃES, G. L. de.; CASTIONI, R. Educação Profissional no Brasil – expansão para quem? **Ensaio**: aval. pol. Educ., Rio de Janeiro, v. 27, n. 105, p. 732-754, out./dez. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40362019005002104&lng=en&nrm=iso&tIng=pt. Acesso em: 25 set. 2019.

OLIVEIRA, A. R.M. de.; ESCOTT, C. M. Políticas Públicas e o ensino profissional no Brasil. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ. Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, jul./set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000300717&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 set. 2019.

PETERLE, T. G. S. **A política estadual no Espírito Santo**: o papel do projeto “Escola Viva” no direito social à educação básica e profissional. 2016. 247 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

WERLE, F. O. C. Regime de Colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Recebido em 05 de julho de 2021.
Aceito em 28 de julho de 2021.