

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ENTRE AUTONOMIA E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: A
SIMULTANEIDADE FEDERATIVA DOS GOVERNOS ESTADUAIS
NA INTERIORIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR**

JOANA PAULA ALVES DA SILVA NOIA DE SOUSA

Brasília-DF, 2022

JOANA PAULA ALVES DA SILVA NOIA DE SOUSA

**ENTRE AUTONOMIA E COORDENAÇÃO FEDERATIVA:
A SIMULTANEIDADE FEDERATIVA DOS GOVERNOS
ESTADUAIS NA INTERIORIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO
PÚBLICA SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti

Brasília-DF 2022

JOANA PAULA ALVES DA SILVA NOIA DE SOUSA

ENTRE AUTONOMIA E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: A SIMULTANEIDADE FEDERATIVA DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA INTERIORIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 20 / 06 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti - Orientador

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Prof. Dr. Luiz Alberto da Rocha Lira

S725e Sousa, Joana Paula Alves da Silva Noia de
Entre autonomia e coordenação federativa: a simultaneidade federativa
dos governos estaduais na interiorização na educação pública superior / Joana Paula
Alves da Silva Noia de Sousa. – Brasília: IDP, 2022.

114 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional
em Administração Pública, Brasília, 2022.
Orientador: Prof Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Relações intergovernamentais. 2. Federalismo. 3. Governos Estaduais. 4.
Educação Superior Pública. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



Para minha família, em especial, às mulheres:
mãe, avós, tias, primas.



AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer meu orientador, professor Dr. Pedro Palotti, por ter contribuído com seu trabalho de excelência na minha orientação e pelo tempo disponibilizado para que eu pudesse concluir esta dissertação. Muito obrigada, professor!

À minha família, em especial, meus irmãos, minha mãe e minha avó Margarina (*in memoriam*). Sem vocês, eu não estaria concluindo essa etapa importante da minha vida!! Amo vocês!

Ao Victor, por fazer parte desse momento da minha vida, me apoiando, propondo soluções para os meus momentos de angústia – embora nenhuma tenha funcionado, valeu a intenção... rs. Te quero bem!

Ao meu coordenador, Luiz Lira, e à professora Suely Araújo, pela disponibilidade de participarem da banca, contribuindo para a melhoria do meu estudo.

RESUMO

As relações intergovernamentais na produção de políticas públicas constituem o tema desta pesquisa, em especial a atuação dos entes federativos: governo federal, estados e municípios na promoção de políticas públicas. A atuação dos governos estaduais foi o foco da pesquisa. O Programa UAB foi o campo empírico utilizado para as análises. Foram entrevistados três gestores estaduais que atuam na implementação do Programa. Mais especificamente, foram investigadas características das relações intergovernamentais produzidas por estes governos estaduais. Como resultados, identificou-se que, nos estados analisados, os governos estaduais extrapolam sua atribuição definida pelo programa, realizando diversas outras atribuições em seu território em prol da política induzida pelo Programa UAB. Por serem mais “permeáveis” às demandas territoriais, promovem a ampliação dos atores da política, da articulação e da coordenação dos municípios, dos recursos financeiros, dos objetivos delineados pelo programa e de seus próprios sistemas de ensino. Dessa forma, pode-se afirmar que, considerando a teoria de Wright sobre os papéis definidos os entes nas relações intergovernamentais, esta pesquisa concluiu que, a despeito da definição feita pelo governo federal no Programa UAB, de agentes do governo federal, os três estados assumem o papel de co-gestores da política.

Palavras-chaves: Relações intergovernamentais, federalismo; estado federal; governos estaduais; educação superior pública.

ABSTRACT

Intergovernmental relations in the production of public policies constitute the theme of this research, in particular the performance of federative entities: federal government, states and municipalities in the promotion of public policies. The performance of state governments was the focus of the research. The UAB Program was the empirical field used for the analyses. Three state managers who work in the implementation of the Program were interviewed. More specifically, characteristics of the intergovernmental relations produced by these state governments were investigated. As a result, it was identified that, in the analyzed states, state governments extrapolate their attribution defined by the program, carrying out several other attributions in their territory in favor of the policy induced by the UAB Program. Because they are more “permeable” to territorial demands, they promote the expansion of policy actors, articulation and coordination of municipalities, financial resources, objectives outlined by the program and their own education systems. Thus, it can be stated that, considering Wright's theory on the roles defined by entities in intergovernmental relations, this research concluded that, despite the definition made by the federal government in the UAB Program, of agents of the federal government, the three states assume the role of policy co-managers.

Keywords: Intergovernmental relations; federalism; federal state; state governments; public higher education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Tipologia das associações segundo Althusius	27
Figura 2 Os três tipos de associações públicas teorizadas por Althusius.	28
Figura 3 Matrículas na educação superior pública em 2020 por categoria administrativa	57
Figura 4 Evolução do número de matrículas na educação superior pública de 1995 a 2015 por categoria administrativa	58
Figura 5 Capilaridade do programa Universidade Aberta do Brasil no território brasileiro	65
Figura 6 Processo de articulação de cursos no âmbito do Programa UAB	71
Figura 7 Relação entre o total de polos UAB e os Polos mantidos pelos governos estaduais	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

O modelo federativo de relações intergovernamentais pós-Constituição de 1988 da educação

16

Quadro 2

A problemática dos municípios na federação brasileira segundo a Associação Brasileira de Municípios

38

Quadro 3

A problemática dos municípios na federação brasileira segundo a Associação Brasileira de Municípios

52

Quadro 4

Quantitativo de universidades estaduais por região

54

Quadro 5

Os achados da pesquisa sobre as universidades estaduais em 1998

60

Quadro 6

Arranjo federativo do programa federal para atendimento da política nacional de interiorização da oferta de ensino superior público (2006 a 2022)

68

Quadro 7

Atribuições dos governos estaduais e municipais no Programa UAB

69

Quadro 8

Definição conceitual utilizada na pesquisa empírica

74

Quadro 9

Passo-a-passo metodológico da pesquisa empírica

75

Quadro 10

Caracterização dos três estados analisados na pesquisa

77

Quadro 11

Exemplos do processamento das entrevistas em códigos

79

Quadro 12

Categorias de análise da pesquisa **80**

Quadro 13

Conjunto de atores legitimados no âmbito do Programa UAB **84**

Quadro 14

Atores legitimados nas políticas estaduais de educação pública superior **87**

Quadro 15

Instrumentos de articulação entre os atores participantes da política federal e estadual de educação superior pública **92**

Quadro 16

Atribuições das políticas nacionais e estaduais **94**

Quadro 17

Percepção dos governos estaduais sobre o Programa UAB **98**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO Erro! Indicador não definido.

2. REFERENCIAL TEÓRICO Erro! Indicador não definido.

2.1 A INVENÇÃO POLÍTICA DA MODERNIDADE: O ESTADO FEDERAL.....	23
2.1.1 A inovação política de Johannes Althusius no século XVII: o estado federal	25
2.1.2 A primeira experiência empírica moderna de estado federal: os Estados Unidos da América.....	29
2.1.3 A história do estado federal brasileiro e o dissenso sobre o real estado federal brasileiro.....	32
2.1.4.1 O que dizem os teóricos do federalismo brasileiro	43
2.2 OS GOVERNOS ESTADUAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR EaD: ENTRE A AUTONOMIA E A COORDENAÇÃO FEDERATIVA.....	51
2.2.1 As políticas estaduais de educação superior EaD	55
2.2.2 A dinâmica federativa do modelo de simultaneidade na produção de política educacional de interiorização da educação pública superior EaD: o caso do Programa UAB.....	61
2.3 OS GOVERNOS ESTADUAIS NO PROGRAMA UAB	68

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA..... Erro! Indicador não definido.

3.1 COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	76
3.2 SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	76

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO..... Erro! Indicador não definido.

4.1 OS ATORES LEGITIMADOS A PARTICIPAR DA POLÍTICA PELOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAIS	83
---	----

SUMÁRIO

4.1.1 Atores legitimados pelo governo federal	83
4.1.2 Atores legitimados pelo governo estadual	87
4.2 INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES PARTICIPANTES DA POLÍTICA FEDERAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA.....	91
4.3 O REAL PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR EAD NOS ESTADOS DO CEARÁ, RIO DE JANEIRO E PERNAMBUCO	94
4.4 A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS SOBRE O PROGRAMA UAB.....	98

5. CONCLUSÃO	102
---------------------------	------------

REFERÊNCIAS	106
--------------------------	------------

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	112
---	------------



1

INTRODUÇÃO

O Brasil adotou o modelo de estado federal em 1891, juntamente com a instituição da República. Tal modelo possui como regra a repartição do poder territorial entre entes que governam o mesmo território e o mesmo povo, em virtude de uma solução política para atenuar conflitos federativos presentes em determinado território (SOARES; MACHADO, 2018). Os estados federais são compostos pelo poder nacional e pelo poder regional. Em decorrência de um forte movimento municipalista, a partir da Constituição de 1988 os municípios brasileiros conquistam status de ente federativo, criando um terceiro nível de compartilhamento do poder territorial a ser exercido pelo poder municipal.

A produção de políticas públicas em estados federais pode ser atribuição de um único ente ou compartilhada entre todos. Além disso, no processo de produção, a prerrogativa de legislar sobre pode ser dada a um deles (de forma exclusiva) ou pode ser atribuição de mais de um ente, tendo o ente central a prerrogativa de legislar as diretrizes da política e ficando a cargo dos subentes complementar a legislação conforme a necessidade específica (de forma concorrente). Ainda há casos em que não há definição de leis nacionais pelo governo central, sendo competência dos estados-membros produzirem suas próprias leis individualmente ou em coordenação (coordenação horizontal).

O estado federal brasileiro considerou, em sua matriz constitucional de 1988, todos os arranjos de atribuições descritos acima. A União é responsável por legislar diretrizes nacionais para orientação da sua própria atuação, bem como para a atuação dos estados e municípios, conforme o Artigo 22; os estados também possuem prerrogativas legislativas, conforme Artigo 24, que devem estar alinhadas às diretrizes nacionais da União. Já as competências administrativas previstas no Artigo 23 para a produção de diversas políticas públicas são compartilhadas entre os três. Por último, dotou todos com competências fiscais e arrecadatórias, bem como definiu mecanismos de transferência de recursos dos entes maiores para os menores.

Portanto, fica claro que há um entrelaçamento entre os entes para produção de políticas públicas, podendo ser utilizado o termo

"interdependência" para definir a relação constituída: estados e municípios não podem fazer ações no âmbito de determinada política pública que não estejam regulamentadas ou diferentes do que está regulamentado a nível nacional. Da mesma forma, nenhum dos entes possui capacidade administrativa e orçamentária para implementar sozinho uma política pública, sendo necessário o compartilhamento das responsabilidades – principalmente, as financeiras.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), promulgada em 1996, propôs o arranjo federativo para a produção de políticas educacionais, definindo as funções dos entes conforme os Artigos 9, 10 e 11 (Quadro 1).

Quadro 1. O modelo federativo de relações intergovernamentais pós-Constituição de 1988 da educação.

ARRANJO FEDERATIVO DE EDUCAÇÃO NA LDB 9394/96			
Ente federativo	Níveis federativos de políticas	Funções	Incumbências na LDB
União	Política Educacional Nacional	Articuladora	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar Plano Nacional de Educação em colaboração com estados e municípios (Art. 9, I)
		Normativa	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a <i>educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio</i>, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. (Art. 9, IV)
		Redistributiva	<ul style="list-style-type: none"> Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. (Art. 9, III)
		Mantenedora	<ul style="list-style-type: none"> Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios. (Art. 9, II)

		Regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino. (Art. 9, VIII) • Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Art. 9, IX)
Estados e DF	Política Educacional Estadual	Articuladora	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios (Art. 10, III)
		Mantenedora	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino. (Art. 10, I) • Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Art. 10, VII)
		Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. (Art. 10, II) • Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Art. 10, VI)
		Regulatória	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e

			os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Art. 10, IV)
		Normativa	<ul style="list-style-type: none"> Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. <ul style="list-style-type: none"> (Art. 10, V)
Municípios	Não há prerrogativa de formulação de política educacional municipal	Mantenedora	<ul style="list-style-type: none"> Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (Art. 11, I)
		Distributiva	<ul style="list-style-type: none"> Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. (Art. 11, II)
		Normativa	<ul style="list-style-type: none"> Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. (Art. 11, II)
		Regulatória	<ul style="list-style-type: none"> Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (Art. 11, IV)

Fonte: elaboração própria.

* Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (Art. 11)

Assim, sob a luz da atual LDB, verifica-se os papéis significativos dados tanto à União quanto aos estados na formulação de políticas educacionais. A União é responsável pelo nível de coordenação no âmbito nacional, objetivando a constituição de um padrão mínimo de unicidade da educação em todo o território nacional, cujas ações seriam promovidas a partir de cinco funções (conforme Quadro 1).

Aos estados, estabeleceu-se a função de coordenação de suas ações com as dos respectivos municípios, articulados pelos planos estaduais de educação. No entanto, as políticas estaduais¹ foram esvaziadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. A despeito do que estabelece a LDB, o Plano estabeleceu a formulação de planos municipais de educação para os 5.570 municípios brasileiros².

¹ Política estadual conceituada como política educacional formulada pelo estado para toda a oferta educacional em seu território, não somente para seus sistemas de ensino.

² Conforme a LDB, os municípios não possuem prerrogativas de elaboração de planos municipais de educação, sendo suas ações integradas e coordenadas junto aos planos estaduais. Entretanto, foi prevista formulação de política educacional pelos

No entanto, os governos estaduais permanecem tendo grande atuação no campo educacional, sobretudo no que concerne à oferta da etapa final do ensino fundamental, do ensino médio e da educação superior. Também são importantes no financiamento da educação: existe a vinculação de, no mínimo, 25% dos recursos dos estados para a Educação.

Embora tenha sido estabelecido que a oferta da educação pública superior seria ação prioritária do governo federal, devido ao legado da política educacional, os governos estaduais também possuem participação importante na oferta da educação superior. Atualmente, existem 42 universidades estaduais, que atendem em torno de 600 mil alunos.

Almeida (2005) depreende que a dinâmica federativa é composta por simultaneidade de movimentos descentralizadores e centralizadores na produção de políticas presentes na conjuntura do estado federal brasileiro. Há diversas maneiras de articulação entre os entes para a produção de políticas públicas:

Assim, tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Os estudos sobre relações intergovernamentais, objeto de análise da Ciência Política, sobre a atuação dos estados brasileiros na produção de políticas públicas após 1988 ainda são poucos. Isto se deve à concentração das análises na ação do governo federal e em sua capacidade de induzir as agendas dos estados e municípios. Tais estudos, focados nos instrumentos de coordenação e cooperação lançados pelo governo federal (que é responsável por induzir ações conjuntas entre os entes na promoção de políticas públicas) identificam que a capacidade de coordenação federativa advinda do

municípios materializando tal política em planos municipais de educação no Plano Nacional de Educação 2014 a 2024. Hoje, a grande parte dos municípios, com assistência técnica da extinta Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), constituíram seus planos sem qualquer articulação com o plano estadual de educação.

governo federal ocorre, sobretudo, com relação aos municípios, os principais implementadores das políticas. Já os governos estaduais vêm sendo apontados como tendo pouca participação, evidenciando a pouca capacidade do governo federal de induzir os governos estaduais a implementarem a sua política.

Arretche (2004) argumenta que a concentração de autoridade política entre estados federativos condiciona a capacidade de coordenação federativa do governo federal. Assim, a condicionalidade é determinada pela maior autonomia dos entes. A autora acrescenta que, entre as políticas sociais, a educação seria a de menor capacidade de coordenação federativa, considerando um rol menor de recursos institucionais, bem como o legado da política. Este cenário implica em duas forças indutoras de ação governamental dos subentes:

- a) capacidade de autonomia para atuar com políticas próprias: caso em que o subente promove políticas próprias a partir dos seus próprios recursos e burocracia;
- b) capacidade de coordenação federativa do governo federal: caso em que estados e municípios aderem aos instrumentos de coordenação e cooperação para implementação de políticas federais..

De fato, o campo da educação possui como legado a atuação pioneira dos governos estaduais, o que implica que diversas políticas constituídas pelo governo federal já tenham políticas estaduais correspondentes em implementação. A interiorização da oferta pública de educação superior é um exemplo da atuação pioneira nos estados brasileiros. Em 2006, o governo federal lançou o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), um instrumento de cooperação para indução da modalidade EaD. Os principais atores da política são os governos estaduais e municipais e as instituições públicas de ensino superior federais e estaduais.

A maior parte dos estados já atuava na política de interiorização da educação pública superior ao interiorizar suas instituições de ensino. A atribuição dos governos estaduais é a atuação residual, de subsidiar os municípios que não forem capazes de assumir suas atribuições no programa – abertura e manutenção dos Polos UAB, a unidade descentralizada de apoio às atividades pedagógicas dos cursos na modalidade EaD.

Os governos estaduais do Ceará, do Rio de Janeiro e de Pernambuco, juntamente com outros 16 governos estaduais, são participantes do Programa e mantenedores de Polos UAB. No entanto, há uma discrepância muito grande entre o quantitativo de Polos UAB estaduais, tanto em relação aos municípios, como entre os próprios estados. Tal discrepância foi motivo de muitos questionamentos, sendo o principal o porquê de tantas heterogeneidades: por que estados com 100% dos Polos estaduais e outros com nenhum? No entanto, esta pesquisa buscou responder outra questão que entendeu ser mais factível e que poderá elucidar as motivações da atuação heterogênea dos governos estaduais. A pergunta da pesquisa é: como são as relações intergovernamentais entre a União e os estados no âmbito de uma intervenção governamental federal, o Programa UAB, que visa interiorizar o ensino público superior no Programa UAB?

O objetivo é caracterizar o modelo das relações intergovernamentais que envolvem a União e os estados, a partir dos três estados selecionados, identificando, de forma comparativa entre eles, os papéis atribuídos aos governos estaduais no Programa UAB.

Esta dissertação está dividida em 6 capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico da pesquisa que se divide em duas partes: a primeira resgata a história da invenção do estado federal pelo alemão calvinista do século XVI, Johannes Althusius, o seu desenvolvimento ao longo do tempo, perpassando pela primeira experiência reconhecida de implementação da ideia de estado federal com os Estados Unidos da América e finalizando com a história do estado federal brasileiro até os dias atuais, em que se discute, sob a perspectiva das relações intergovernamentais, um “real” funcionamento do estado federal. A segunda parte do referencial teórico aborda a atuação dos governos estaduais na política educacional, com foco na política de interiorização da educação pública superior e sua atuação no âmbito do Programa UAB.

O terceiro capítulo apresenta a abordagem metodológica utilizada para análise dos dados produzidos por meio de entrevistas de três gestores estaduais que participam da política em questão, bem como o detalhamento do método de análise de dados utilizado: a Análise de Conteúdo. No quarto capítulo, apresentam-se os resultados empíricos e as discussões. No último capítulo apresentamos as considerações finais.



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico da pesquisa está dividido em dois subcapítulos. O primeiro buscou apresentar a história do desenvolvimento da teoria do federalismo moderno e do estado federal. Discutimos o contexto histórico de quando, onde e por que se desenvolve essa invenção política. Também abordamos qual a sua relação com outras revoluções que inauguram a Idade Moderna, período pós-medieval, como a reforma protestante calvinista e a constituição do Estado Nacional absolutista. Trazemos, também, como o federalismo evoluiu até os nossos dias atuais, passando pela história do federalismo americano, a primeira experiência de estado federal a ser implementada em um território que buscava uma solução federal para seus problemas e que já havia experimentado o estado confederado sem sucesso, mas que não almejava o Estado Unitário. Tal experiência foi propagada pelo mundo, chegando ao Brasil, que adota o estado federal juntamente com a República, em 1891. Na verdade, embora o federalismo alemão tenha sido cada vez mais buscado como modelo, ainda é forte a influência dos estudiosos do federalismo americano em boa parte do mundo, influenciando países como o Brasil. A apresentação da evolução do federalismo culmina com a história do federalismo brasileiro e com a discussão atual sobre três interpretações sobre o estado federal brasileiro pós-1988.

Por último, será apresentada a dinâmica federativa atual de produção de política pública para a interiorização do ensino superior público a partir da simultaneidade de processos advindos da descentralização, partindo da ação direta dos governos estaduais e da coordenação federativa, instrumento de cooperação instituído pelo governo federal: o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB).

2.1 A INVENÇÃO POLÍTICA DA MODERNIDADE: O ESTADO FEDERAL

Os registros históricos evidenciam que, desde a antiguidade, os povos já buscavam soluções federativas para solucionar adversidades de cunho territorial. Um dos exemplos mais citados na historiografia

envolve associações militares objetivando a ampliação de forças de resistência em época de guerras travadas para obtenção de territórios. Outra solução federativa antiga, utilizada pelos povos vencedores das guerras, era a permissão dada aos sobreviventes dos povos derrotados (que se tornavam cativos) de preservarem sua cultura, sua língua e seus ritos religiosos. Tal medida minimizava tensões e revoltas dos povos dominados.

Entretanto, embora tenha havido na antiguidade vestígios de governos com proposições federativas, fazendo com que diversos territórios fossem governados em um modelo de estado que veio ser denominado na modernidade de Estado Confederado, em que este estado participava de associações com demais estados, o Estado Federal, é uma invenção política do período moderno, iniciado no século XVI, juntamente com a invenção do *estado moderno*, não existindo um estado de tal forma antes. Este período histórico, sucessor da Idade Média e antecessor da Idade Contemporânea, registrou grandes revoluções científicas, tecnológicas, religiosas, filosóficas, sociais, econômicas e políticas no ocidente. Além disso, considerando o atual consenso, o primeiro estado federal surge no século XVII, instituído pelas 13 colônias americanas, logo após a conquista de sua independência.

No campo econômico, há a consolidação do mercantilismo, modelo econômico que substitui o modelo feudal agrário. O mercantilismo possibilita o acúmulo de capital por diversos reinos, o que impulsiona a consolidação dos Estados Nacionais originados pelas conquistas de diversos territórios menores (feudos) ou pela associação voluntária destes. Entretanto, alguns Estados Nacionais originados séculos antes passaram a lidar com revoltas populares no século XVI, principalmente em territórios governados por déspotas monárquicos, de governo absolutista. Muitas resistências eram influenciadas por teorias de resistência, como a do Francês Languet:

Como verifica Otto Von Gierke, o século XVI se nota o clamor pelo direito a resistência de pequenos corpos políticos contra a tirania das grandes autoridades. De acordo com a teoria de Hubert Languet (1518-1581), que muita influência política exerceu na época, o povo estaria autorizado a resistir pela força inclusive ao governante que violasse o pacto político entre eles. Essa visão política se consolida com o resultado da Revolta Holandesa (1568-1648), conhecida também por Guerra dos Oitenta Anos, em que a Holanda se liberta da dominação

espanhola e se torna um estado independente (reconhecido pela Paz de Westphalia) (LIZIEIRO, 2019, p. 2).

Outra revolução na história ocidental desse período, que impacta as teorias sobre o Estado que vinham sendo formuladas a partir de então, é a reforma protestante: insurgentes da Igreja Católica fundam uma nova corrente religiosa cristã, o Calvinismo. O modelo de governo eclesiástico instituído pelos calvinistas, o presbiteriano, se diferenciava do modelo da Igreja Católica Romana, o episcopal, no qual a autoridade eclesiástica era centralizada no papa. O governo eclesiástico presbiteriano era exercido por uma assembleia de presbíteros com autoridade máxima sobre a igreja calvinista e responsabilidade de decidir os rumos da igreja calvinista. Os presbíteros eram eleitos entre os demais membros da igreja. Sob a autoridade dessa assembleia, eram instituídos subníveis de governos que se responsabilizavam pelas decisões da igreja em âmbito local. Estes líderes locais se associavam para definir questões regionais, que por sua vez, subsidiavam as decisões da assembleia de presbíteros responsáveis por conduzir a igreja. Cabe salientar que um dos motivos que levaram ao surgimento do protestantismo foi o questionamento da autoridade papal.

2.1.1 A inovação política de Johannes Althusius no século XVII: o estado federal

O Estado absolutista foi o primeiro tipo de Estado a ser constituído tendo uma teoria que o legitimasse. O governante também era revestido de legitimidade para centralizar o poder em suas mãos. Tomas Hobbes se tornou o teórico mais conhecido quanto ao Estado de cunho absolutista, com sua teoria de Estado Leviatã. No entanto, Hobbes foi influenciado pelo filósofo Jean Bodin (1530-1596), que um século antes justificou no livro *Os seis livros da república* a existência do Estado absolutista. Os escritos de Bodin legitimam a concentração de poder pelo rei, que seria o único com soberania para governar, pois a fragmentação da soberania seria um elemento dificultador da estabilidade do Estado Nacional ou da própria existência deste modelo de Estado.

Nesse período de grandes mudanças de paradigmas, surgem as primeiras teorias político-filosóficas sobre a legitimidade da soberania

de um governo e os tipos de estados considerando a quem caberia tal soberania. No Estado Unitário, a soberania pertencia ao monarca e somente a ele, autorizando qualquer ação perante o povo sob seu domínio. Já no estado federal, a sociedade é formada pelas associações humanas, que se configuravam como soberanas. Em caso de tirania do monarca, as associações poderiam solicitar sua destituição do poder.

Anos mais tarde, o filósofo germânico calvinista Johannes Althusius, que hoje leva a alcunha de *pai do federalismo moderno*, sistematiza a primeira teoria político-filosófica da constituição de um Estado nos moldes federais, em oposição à Bodin. Althusius (1995) inicia a sua obra intitulada *Política* com a proposição geral que orienta toda a sua exposição:

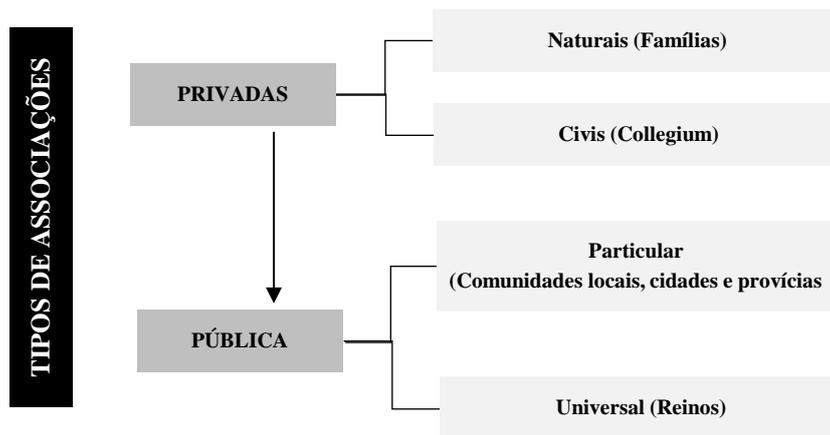
A política é a arte de reunir os homens para estabelecer vida social comum, cultivá-la e conservá-la. Por isso, é chamada 'simbiótica'. O tema da política é, portanto, a associação (*consociatio*) na qual os simbióticos, por intermédio de pacto explícito ou tácito, se obrigam entre si à comunicação mútua daquilo que é necessário e útil para o exercício harmônico da vida social (ALTHUSIUS, 1995, p. 17, tradução nossa).

Diferente da teoria de Bodin, que justifica a tirania (o absolutismo) como fundamental para conservar associações entre comunidades de pessoas que integram um território, Althusius considera que a tirania absoluta tem o efeito inverso ao inviabilizar a vida em comum, ou seja, a *política*. O filósofo considerava que a humanidade era consciente de sua fragilidade e da dependência de uma vida em sociedade. Por isso, as associações eram uma inclinação natural da espécie que "buscam pelo que falta em si como motor indutor para a constituição de uma associação de 'simbióticos', os humanos que virem juntos" (LIZEIRO, 2019, p. 3). As associações eram estabelecidas a partir de um pacto no qual se estabelece uma comunhão de direitos.

Althusius foi influenciado pela teoria ramista e pelo calvinismo. Assim, com seu modelo de governo presbiteriano, de poder compartilhado, sistematiza uma tipologia classificatória dos tipos de associações *simbióticas*, que compreendiam duas categorias: as privadas e as públicas (Figura 1). As privadas constituem duas subcategorias: as Naturais, como a família (a primeira associação); e as Civis, associações acordadas cujos *simbióticos* possuem os mesmos objetivos. Ao se agruparem e decidirem estabelecer uma *ordem*

política, as associações privadas convertem-se em associações do tipo públicas (LIZIEIRO, 2019). Estas também são de duas categorias: particulares e universais. As comunidades locais ou cidades e províncias originavam as associações particulares; estas, ao se agruparem, originavam a comunidade (ou reino), associação pública do tipo universal.

Figura 1. Tipologia das associações segundo Althusius.



Fonte: Elaboração própria a partir de Lizieiro (2019).

Portanto, as associações públicas surgem a partir do agrupamento das associações privadas quando se busca estabelecer uma ordem política em pequenas sociedades. E de camadas de associações, no sentido de baixo para cima, constitui-se uma associação pública universal – no caso, um reino. Assim, Althusius conclui que a vida social não era impositiva da maior associação para a menor, mas resultado da relação simbiótica entre os grupos sociais.

Figura 2. Os três tipos de associações públicas teorizadas por Althusius.



Fonte: Elaboração própria a partir de Lizieiro (2019).

Althusius também delineou um modelo de governo para os três tipos de associações públicas, considerando o grau de complexidade e o nível de autonomia diferenciada para cada tipo de associação pública:

- a) menor nível – cidades: seriam governadas por um mandante (função executiva) e um senado (função legislativa), sendo que o primeiro poderia ser destituído pelo segundo;
- b) nível médio – províncias: seriam governadas apenas por um mandante que não poderia ser destituído do cargo, exceto em raras situações;
- c) maior nível - comunidades ou reinos: governados por ministros públicos eleitos pelo povo (ideia seminal da democracia representativa). Os ministros públicos seriam de dois tipos: éforos e magistrados supremos, antecipando a ideia de bipartição do poder de Locke. Os *magistrados mor* governariam sob supervisão dos éforos que podem deter o poder em caso de vacância ou tirania do magistrado mor.

Como registra a história ocidental, os Estados de cunho absolutista prevaleceram até o início do Século XIX, quando foi experienciada a teoria federalista na criação de um modelo de estado diferente do comum até então. A partir da ação precursora das 13 colônias britânicas, é proposta a criação dos Estados Unidos da América, organização em que haveria um poder central dividido com outros governos menores.

2.1.2 A primeira experiência empírica moderna de estado federal: os Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América são reconhecidos como o primeiro estado a ser constituído sobre os preceitos da teoria federalista, tendo o poder soberano compartilhado entre duas instâncias: nacional e estadual.

A colonização inglesa fundou 13 colônias que, ao se tornarem independentes em 1776, escolhem se associar por meio do modelo de estado confederado, uma solução federativa. O objetivo era resistir à reação inglesa a sua independência. Porém, tal modelo vinha sofrendo críticas devido à “política da liberdade”:

Havia no regime da “política da liberdade”, uma verdadeira desordem nas relações entre as colônias: “Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses dos seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e frequentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do oeste” (KRAMNICK, 1993, p. 9 apud LIMA, 2011).

O estado confederado contava com o Congresso Continental (uma espécie de legislativo unicameral) como única instância de integração dos estados da confederação. Porém, esvaziado de poder, quase não havia efetividade para exercer sua função de conciliar os interesses conflitantes dos estados (LIMA, 2011).

Com o fracasso do estado confederado, cresceu o embate entre os que consideravam que os problemas políticos e econômicos dos estados somente seriam resolvidos com a adoção de um governo central, com poderes reais de decisão sobre questões políticas e econômicas que demandavam decisão única para todo o território, e os líderes locais, que temiam perder autonomia para um governo central com poderes delineados pelos defensores do governo central, a União (SOARES; MACHADO, 2018, p. 16 - 20).

Em 25 de maio de 1787, os representantes políticos das 13 colônias propuseram uma convenção que entrou para a história como *Convenção da Filadélfia*. A expectativa era propor ajustes jurídicos na

legislação que regia a confederação. No entanto, James Madison, Alexander Hamilton e George Washington transformaram “a frágil Confederação em uma união mais íntima e definitiva: a forma federativa de Estado”, que passa a ser instituído por uma constituição (LIMA, 2011).

Por conta da necessidade de aprovação do novo modelo pelos líderes estaduais, Madison, Hamilton e John Jay elaboraram um manifesto em defesa da criação da União: “Os Artigos federalistas”, que consistiam em 85 artigos publicados na imprensa de Nova York entre 1787 e 1788.

O estado federal americano, uma vez estabelecido, foi palco de diversas experiências desafiadoras na implementação do federalismo. Nos primeiros anos ocorreram diversos conflitos no âmbito legislativo federal entre estados e o governo central, especialmente a partir da competência normativa federal de regulação do comércio interestadual e exterior, o que criou grandes divergências com os estados. Diversos conflitos legislativos tributários são levados para a Suprema Corte.

Porém, os conflitos da legislação produzidos pelo governo central tornaram-se cada vez mais críticos, tendo como desfecho, em 1861, a guerra civil entre os estados do Norte e do Sul. Conhecida como Guerra da Secessão, envolveu a tentativa de separação dos estados do Sul da União. As motivações envolveram, basicamente, o modelo econômico escravagista dos estados do Sul, de base agrícola e dependente do trabalho dos escravizados, situação bastante diferente da região Norte, que apresentava industrialização em desenvolvimento, era exportadora de produtos e abrigava anseios abolicionistas para todo o território americano. Os estados do Norte foram vencedores da guerra, o que possibilitou que suas pautas políticas fossem implantadas em todo o território nacional – o fim da escravidão, a permanência dos estados do Sul como parte do estado americano e o fortalecimento da União. Diversas outras crises federativas ocorreram, sendo boa parte, julgada pela Suprema Corte americana. Em 1929, a crise econômica mundial transformou as relações federativas, iniciando uma nova fase de relações entre União e estados-membros que foi denominada por estudiosos como cooperativa. Os pesquisadores americanos tradicionalmente registram como “fases” do federalismo americano o desenvolvimento das políticas públicas a partir da ampliação do papel do governo federal junto aos estados.

O federalismo americano, como fruto da experiência prática de uma solução para um problema advindo da realidade política da época, resultou em diversas teorias sobre o federalismo e seu estado federal, influenciando diversos países.

A história do federalismo conta com um corpus de diversos teóricos que se debruçaram na tentativa de conceituar o federalismo e tudo o que envolve essa concepção de organização de poder estatal. Durante um longo tempo, foram diversas as tentativas de precisão conceitual sobre o que seriam o federalismo e o modelo de estado federal. O principal exercício feito pelos teóricos foi estimar quais seriam os limites da atuação do governo central nesse estado, principalmente a partir da análise comparada do papel deste ente nos outros modelos (confederação e unitário).

Essa agenda de pesquisa conta com a teoria de William S. Livingston, adepto de uma perspectiva de federalismo como um fenômeno sociológico antes de jurídico. O autor afirma que “o federalismo não estaria contido no direito constitucional dos estados federais” (LIVINGTON, 1952 apud LIZIEIRO, 2019, p. 85) e, dessa forma, o estado federal não seria fruto de uma imposição jurídica, advinda de uma constituição, mas de uma “natureza federativa” presente no território. Dessa forma, Livingston argumentava não ser possível definir previamente os limites do governo federal em uma constituição, pois o contexto federativo poderia induzir sua atuação para além do que o direito constitucional do país determina.

Daniel Elazar (1995), um dos principais teóricos das ideias federativas, é conhecido pela proposição teórica do estado federal conformado em um modelo matricial do poder estatal. Se opõe à ideia de Livingston ao conceber a indissociabilidade entre o estado federal e uma constituição que estabelece as regras a serem observadas:

No modelo federal, a constituição deve vir em primeiro lugar, pois estabelece as regras do jogo para que todos conheçam e cuja abertura permite que todos na política joguem. Essa abertura leva a uma política que se esforça para ser aberta ao máximo e é conduzida através da competição de grupos e facções com decisões tomadas em acordo. A administração existe apenas quando necessário e é dividida entre as diferentes células da matriz, sendo cada célula a principal responsável pela administração de sua arena (ELAZAR, 1995, p. 12, tradução nossa).

Elazar também contribuiu com uma conceituação do federalismo:

Federalismo é o modo de associação e organização política que une políticas separadas dentro de um sistema político mais abrangente, de modo a permitir que cada uma mantenha sua própria integridade política fundamental. Os sistemas federativos fazem isso exigindo que as políticas básicas sejam feitas e implementadas por meio de negociação de alguma forma, de modo que todos os membros possam compartilhar as decisões e as execuções de tais políticas (ELAZAR, 1995, p. 1, tradução nossa).

Atualmente, é reconhecida a existência de 25 países adotantes do estado federal. Entre eles, Alemanha, Brasil, Canadá, Suíça, Argentina, México, Venezuela, Austrália, Emirados Árabes e os mais recentes Nigéria e Somália. Cada um possui arranjos diversos de competências e atribuições para a distribuição do poder territorial entre os entes.

2.1.3 A história do estado federal brasileiro e o dissenso sobre o real estado federal brasileiro

No Brasil, a instituição do estado federal ocorreu juntamente com a Proclamação da República, quando foi elaborada a primeira Constituição, em 1891. Lima (2011) afirma, porém, que a constituição política brasileira possui outras duas grandes fases anteriores à República: a colonial e a monárquica. Tais fases elucidam a trajetória político-histórica que o Brasil vivenciou, levando-o a adotar o modelo de estado federal com a instituição da República:

Os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, as governadorias gerais, as feitorias, as capitanias, traçaram os rumos pelos quais a nação brasileira caminhará fatalmente para a forma federativa. A enormidade do território, as variações climáticas, a diferenciação dos grupos étnicos, toda uma série imensa de fatores naturais ou sociológicos tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica (SAHID MALUF, 1995, p. 169, apud LIMA, 2011, p. 132).

O primeiro modelo administrativo instituído por Portugal na então colônia foi a capitania hereditária. Consistiu em uma divisão

territorial de 12 capitanias, que foram doadas em reconhecimento a portugueses que haviam se empenhado em guerras portuguesas (donatários). Tal modelo fracassou, conforme afirma José Afonso da Silva:

Das doze capitanias, poucas prosperaram, mas serviram para criar núcleos de povoamento dispersos e quase sem contato uns com os outros, contribuindo para a formação de centros de interesses econômicos e sociais diferenciados nas várias regiões do território da colônia, o que veio a repercutir na estruturação do futuro Estado brasileiro (SILVA, 1998, p. 71, apud LIMA, 2011, p. 133).

Quinze anos depois, Portugal instituiu um novo modelo administrativo do território colonial: o sistema de governadorias-gerais. Se diferenciava do modelo de dispersão do poder político e administrativo das capitanias hereditárias ao estabelecer mais controle político e administrativo para Portugal. Porém, o modelo também fracassou nos objetivos de unificar o território, sob o comando de Tomé de Sousa:

O sistema unitário, inaugurado com Tomé de Sousa, rompe-se em 1572, instituindo-se o duplo governo da colônia, que retoma a unidade cinco anos depois. Em 1621 é a colônia dividida em dois 'Estados': o Estado do Brasil, compreendendo todas as capitanias, que se estendem desde o Rio Grande do Norte até São Vicente, ao sul; e o Estado do Maranhão, abarcando as capitanias do Ceará até o extremo norte. Sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos, esses dois 'Estados' fragmentam-se e surgem novos centros autônomos subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos. As próprias capitanias se subdividem tangidas por novos interesses econômicos, que se vão formando na evolução colonial (SILVA, 1998, p. 73, apud LIMA, 2011, p. 133).

Após o fracasso da tentativa de unificação política por Portugal, inicia-se um processo de fragmentação política em diversas unidades territoriais. Em cada um desses territórios institui-se uma autoridade local, que

[...] insulados nos seus latifúndios, nas solidões dos altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autoridade efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos (SILVA, 1998, p. 73, apud LIMA, 2011, p. 133).

Lima (2011) também argumenta que o cenário esboçado culminará com a Proclamação da República, trazendo luz ao problema da unidade nacional e da institucionalização do estado federal como solução.

Já a fase monárquica (que ocorre por acidente devido à perseguição napoleônica e à fuga da família real para o Brasil), teve impacto no modelo político-constitucional ao alçar o Brasil a uma condição superior à colônia, no caso, a reino unido à Portugal, cuja condição política lhe permitiu a vivenciar a experiência de não colônia:

Com a transmigração da Corte de D. João VI e a abertura dos portos ao comércio exterior, em 1808, tendo o Brasil adquirido a condição de reino- -unido a Portugal e Algarves, um irresistível anseio de libertação dominou o país. Dali por diante [...] a evolução das ideias, na colônia, se caracterizou por uma tendência pronunciada e constante para a independência, para a forma republicana de governo e para o regime federativo” (MALUF, 1995, p. 359 apud LIMA, 2011, p. 134).

O anseio social de independência foi atendido, porém, a monarquia conseguiu minimizar o ideário republicano já presente na sociedade, permanecendo o Brasil como um estado unitário monárquico. Entretanto, o problema político da unidade nacional permanecia latente, sendo remediado pelo Constitucionalismo “que traria consigo o liberalismo, a divisão de poderes e, mais tarde, o federalismo” (LIMA, 2011, p. 134).

A fase monárquica dura 65 anos, até em 1889, com a Proclamação da República, quando inicia a atual fase político-institucional. O estado unitário promovido durante os reinados de Pedro I e II não foram suficientes para suprimir do território o anseio da instituição de um estado federal, que se materializa na primeira Constituição republicana.

A história do estado federal brasileiro conta com períodos de centralização extrema, como os golpes de estado ocorridos em 1937 e 1964, nos quais as eleições para os cargos do legislativo e do executivo foram extintas. Intercalando tais períodos históricos, os estudiosos consideram que predominou um estado federal descentralizado, sob a perspectiva de alguns autores, como Abrúcio (1998), houve um federalismo “estadual”, em que se observou grande força dos governos estaduais para influenciar o estado brasileiro.

Após o período de regime autoritário implementado em 1964, a Constituição de 1988 (atual) ofereceu um projeto de redemocratização do estado resgatando os princípios do federalismo a partir da descentralização política, fiscal e administrativa. Tal projeto ampliou a participação política de estados e municípios na federação, dotando estes últimos com o status de ente federativo (não mais sob a tutela dos estados). A constituição também estabeleceu competências compartilhadas para a produção de diversas políticas públicas e descentralizou recursos ao melhor distribuir as receitas do governo federal entre os entes.

No entanto, não há consenso entre os teóricos do federalismo brasileiro sobre o real funcionamento das instituições federativas. Ao completar 30 anos, a atual Constituição recebeu sua 100ª emenda, com grande significado para o pacto federativo: altera os Arts. 165 e 166 e torna obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal.

Em termos constitucionais, o Brasil passa a se constituir como uma federação trina, com três níveis de governos atuantes no território: União, estaduais e municípios. Porém, os tipos de competências dadas aos entes não destituíram o aspecto centralizador da federação. Os Artigos 21 a 24 estabelecem as competências e seus tipos: legislativas (privativas e concorrentes) e administrativas (exclusivas e comuns entre os entes). Entre as competências legislativas, há as que são privativas da União (Artigo 22) e as concorrentes (Artigo 24), em que compete à União elaborar diretrizes gerais e, aos estados, complementar a legislação nacional. As competências legislativas privativas da União envolvem 30 áreas, desde o Direito e suas vertentes à educação. Os preceitos jurídicos informam que temas que não estejam indicados no Artigo 22 (áreas residuais) são passíveis de legislação pelos estados.

Já os Artigos 21 e 23 delimitam as ações dos três entes no que concerne à administração do estado. O Artigo 21 delimita a ação de estados e municípios ao estabelecer competências administrativas exclusivas à União. No Artigo 23 há a provisão das competências administrativas comuns a todos os entes, ficando a atuação definida pelo arranjo federativo definido em lei nacional ou por outras regulamentações da política pública. Horta (2002, p. 308, apud ABRÚCIO, 1998) afirma que “a decisão a respeito da repartição de

competências³ condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”.

Se considerarmos o tradicional modelo analítico utilizado pela literatura brasileira, de alternância de tempos com maior e menor descentralização, a leitura a ser feita do atual momento é que, se os primeiros 20 anos da promulgação da Constituição se configuraram como um movimento recentralizador, protagonizado pelos governos federais, a partir dos últimos 10 anos o movimento passou a ser o inverso, sendo crescente um movimento de estados e municípios para descentralizar a federação.

As questões que envolvem legislação tributária, práticas orçamentárias e o questionamento recorrente quanto à participação do próprio Governo Federal no financiamento das políticas públicas são as principais fontes de conflitos entre os três entes federativos. Uma emenda (cuja discussão iniciou em 2015) que institui uma repactuação da redistribuição das receitas, propõe mudanças no repasse da receita fiscal. Os estados e os municípios buscam ampliar o repasse federal que, hoje, conta com uma parcela de 70% que permanece retida com o governo federal. Essa repactuação é justificada na medida em que a União amplia as responsabilidades de estados e municípios na oferta de serviços públicos, com aumento substancial de despesas, diante de um cenário de déficit sem contrapartida de recursos:

Os estados e municípios não podem estar como se estivessem pedindo esmolas ao Governo Federal, e a cada dia que se passa, pouco mais de 69% dos impostos arrecadados ficam para o governo e os 30% restantes ficam para serem divididos entre estados e municípios. Grande parte dos empreendimentos é feita pelo Governo Federal, mas quando você abre mão de 10% desse valor para os estados e municípios haverá melhor distribuição desse tributo entre os entes”, disse o presidente da Alese, durante reunião (MACÊDO, 2019).

Uma PEC anterior a essa, a 47/2012 teve impacto muito maior no pacto federativo previsto pela Constituição de 1988. Foi proposta conjuntamente por todas as assembleias legislativas estaduais e trouxe luz sobre o conflito entre a União e os estados no que se refere às competências legislativas dos dois entes estabelecidas na atual

³ Legislativas, administrativas e tributárias.

Constituição. A PEC propôs a alteração dos arts. 22, 24, 61 e 220, e o explica conforme a emenda:

Altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal, para retirar da competência legislativa da União (no art. 22) as normas sobre direito processual e agrário, bem como sobre licitações e contratos, propaganda comercial e trânsito e transporte, que passam a ser de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24). Acrescenta como matéria de competência concorrente (no inciso XII do art. 24) a assistência social. Altera a redação dos §§ 2º e 3º do art. 24, para definir que as normas gerais sobre as matérias de competência concorrente, a ser editadas pela União, restringem-se a princípios, diretrizes e institutos jurídicos e que aos Estados e ao Distrito Federal compete suplementar as normas gerais no que for de predominante interesse regional, renumerando os atuais §§ 3º e 4º, que passam a ser 4º e 5º. Retira do texto constitucional a referência a diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) como competência privativa da União. Inclui novo parágrafo (que passa a ser o 2º, renumerando o atual 2º como 3º) no art. 61, para permitir à maioria dos membros das Casas do Congresso Nacional apresentar projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto a organização interna do Poder Executivo e matéria orçamentária (BRASIL, 2012).

Em uma entrevista, o relator da PEC 47/2012, senador Antônio Anastasia, considera que teríamos um estado federal pouco federalizado por motivos históricos. O senador argumenta que a fonte emanadora do direito seria única, citando que, no período colonial, tal fonte seria a corte portuguesa. No período imperial, seria o estado unitário e centralizado, que permaneceu com poucas alterações no período republicano. Segundo ele, o rol de temas sob a competência da União é vasto em comparação aos estados, que foram perdendo os poucos que tinham ao longo do tempo. A proposta, de acordo com o senador, seria estabelecer que a União legisle apenas os princípios, as diretrizes e os institutos jurídicos, dando aos estados a possibilidade de legislar de forma mais específica para atender demandas territoriais, como “os procedimentos processuais, licitações e contratação, plano de educação, transporte, trânsito, concursos para cartórios, entre outros”⁴.

⁴ Entrevista dada no encontro entre os presidentes das assembleias ocorrido em São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=366636>. Acesso em: 24 out. 2022.

Em 26 de novembro de 2015, o Senado instituiu uma comissão especial com vigência de 90 dias, intitulada Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo 2015 (CEAPF), com a finalidade de debater e propor soluções para o aprimoramento do Pacto Federativo. Os relatórios temáticos produzidos abrangem 4 temas: Organização Administrativa e Serviços Públicos; Finanças Estaduais; Finanças Estaduais (Parte referente a Saúde); e Finanças Municipais.

Conforme relatório final da CEAPF, foram demandadas pelos governadores e prefeitos 37 alterações no pacto federativo. As principais proposições da CEAPF foram: reforma do ICMS (referente à guerra fiscal entre os estados); criação do Fundo de Desenvolvimento Regional; instituição da política nacional de desenvolvimento regional; e criação do imposto sobre heranças e doações.

Os municípios também buscaram atuar para que suas reivindicações pudessem ser contempladas na reformulação por meio do novo pacto federativo em discussão. As instâncias representativas, como a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), fizeram um diagnóstico sobre os problemas enfrentados pelos municípios e apresentaram as seguintes propostas de aprimoramento do Pacto Federativo:

Quadro 2. A problemática dos municípios na federação brasileira segundo a Associação Brasileira de Municípios.

Tema	Problemas	Propostas
Revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	A constituição de 1988 reconheceu os municípios como entes federados, atribuindo-lhes autonomia. Nessa nova realidade, as Prefeituras passaram a assumir novos serviços, muitos deles de responsabilidade de outros entes federativos, sem o devido ressarcimento, sobrecarregando as finanças municipais.	Alteração no artigo 62 da LRF, incluindo a regra de que os municípios devem ser ressarcidos pela execução de serviços de responsabilidade de outros entes federativos e definindo critérios para transferência de tais recursos.
Revisão da Lei de Licitações	Atualmente, as Prefeituras realizam compras públicas e contratação de serviços através da Lei 8.666/93, que está defasada e impõe uma série de entraves ao processo, além de dificultar a execução de obras e projetos fundamentais, ao	O Governo Federal utiliza um mecanismo mais eficaz e menos burocrático para compras públicas: o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). É preciso estudar maneiras

mesmo tempo em que não coíbe a corrupção.

para estender o RDC aos demais entes federativos e, para isso, é fundamental a participação das entidades municipalistas na discussão dos projetos de revisão da Lei de Licitações que tramitam no Congresso.

Criação de uma Mesa Federativa no Congresso

Os desafios enfrentados no âmbito local transcendem a relação entre os três entes federativos. Os municípios lidam com deliberações que estão fora de seu alcance e ocorrem em uma esfera que interfere diretamente em seu cotidiano: o Congresso. O Legislativo tem definido, através da criação de novas leis, a conduta a ser adotada pelas Prefeituras em diversas áreas, porém sem apontar alternativas viáveis ou consultar os(as) prefeitos(as) sobre as possibilidades de cumprimento. São exemplos disso a definição de novos pisos salariais, do prazo para encerramento dos lixões, entre outras situações, que demandam a criação de um canal de diálogo constante entre as entidades municipalistas e o Congresso.

Implantação de uma mesa federativa com encontros periódicos e pauta pré-definida, visando debater conjuntamente (entre deputados, senadores e representantes das entidades municipalistas) as leis que interferem na gestão dos municípios.

Custeio

Na última década, o Governo Federal aumentou expressivamente o volume de recursos transferidos aos municípios para construção de hospitais, creches, UBS, escolas, CRAS, CREAS, entre outros aparelhos públicos. Apesar dessa política ter sido benéfica, devido à ampliação da quantidade de aparelhos públicos para atendimento à população, as Prefeituras enfrentam um grande desafio para manter esses serviços, devido ao alto valor necessário para custear compra de materiais, contratação de pessoal, entre outras despesas. Além disso, o Governo Federal e o Congresso muitas vezes criam políticas que implicam em despesas para os municípios, como os pisos salariais, o que também impacta o aumento do custeio.

A ABM defende que o Governo Federal e os Estados garantam parte do custeio dessas estruturas e de novas obrigações determinadas pela União e pelo Congresso.

Revisão da distribuição do ICMS

A legislação atual determina que 25% do ICMS arrecadado pelos Estados seja redistribuído entre os municípios conforme uma cota-parte. Define também que 75% dessa cota-parte seja transferida de forma proporcional ao valor adicionado nos municípios e os outros 25% com base em critérios estabelecidos pela legislação estadual. Ocorre que, com esse critério, a maior parte do valor beneficia as cidades mais ricas. Municípios pequenos, com plantas industriais expressivas, recebem valores altos, enquanto os populosos, porém sem atividade econômica relevante, são contemplados com menos recursos.

Retirar da constituição a determinação do critério de distribuição do ICMS, diminuir a incidência do Valor Adicionado na definição da cota-parte de cada município, adotando nova legislação sobre essa distribuição, que contemple critérios como renda e arrecadação per capita como fator inverso de distribuição do ICMS, com regra de transição de tempo amplo para adaptação dos municípios hoje privilegiados.

Revisão dos critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O FPM tem sido fator essencial para a manutenção dos municípios, principalmente os menores e com menor fluxo de atividade econômica. Portanto, em qualquer revisão a ser feita na legislação, o critério de favorecimento desses casos deve ser mantido. No entanto, o FPM não tem servido dessa forma para amenizar a diferença de capacidade de arrecadação dos municípios.

Criação de novo fundo de reserva, nos moldes da reserva aos municípios do interior mais populosos, cuja distribuição utilize, como fator inverso, a renda e a arrecadação per capita, privilegiando os municípios com menor capacidade própria de arrecadação e com maior demanda por políticas públicas municipais e, portanto, com maior necessidade de apoio de transferências,

Ajustes na Lei de Consórcios

A Lei de Consórcios, em sua atual configuração, dificulta a participação dos consórcios em chamamentos públicos e a celebração de convênios, pois considera inadimplente o consórcio que possui ao menos um município com pendências no CAUC, impossibilitando-o de pleitear recursos.

Alteração na lei de forma que a adimplência do consórcio não seja avaliada pela situação de seus membros, mas sim pelas condições do próprio consórcio como pessoa jurídica.

Ampliação do papel dos Estados

A atual configuração do pacto federativo esvazia o papel dos Estados nas políticas públicas e as poucas obrigações que são de responsabilidade desse ente recaem muitas vezes sobre os municípios - por exemplo, a obrigação de encerramento dos lixões, em que os Estados, geralmente, não tiveram atuação. Os municípios

Rever e prever a participação dos estados nas políticas públicas, delineando melhor suas obrigações nas leis.

também estão assumindo sem apoio todos os serviços decorrentes da transferência dos ativos da iluminação pública, caso em que os Estados também poderiam contribuir na regionalização.

Na última década, o Governo Federal lançou diversos programas para transferência de recursos aos municípios, a exemplo do PAC e do Minha Casa Minha Vida. Porém, muitas prefeituras enfrentam uma série de desafios para acessá-los devido à falta de equipes técnicas capacitadas para elaboração de projetos, acompanhamento da execução e prestação de contas. Essa realidade é mais comum entre municípios menores e também se repete no cumprimento de tarefas cotidianas, como é o caso do encerramento dos lixões ou da administração dos ativos da iluminação pública, que demandam mão de obra qualificada.

Sistema Público de Assistência Técnica aos municípios

Criação de um sistema público de assistência técnica aos municípios, que atenda as Prefeituras de forma regionalizada na elaboração, acompanhamento e prestação de contas dos projetos, através de consórcios, com custo compartilhado entre União, Estados e Municípios.

Sistema Público de Formação de gestores(as)

Os municípios, sobretudo aqueles pequenos, estão em escassez de gestores qualificados para desenvolver projetos e executar serviços públicos. Cerca de 70% das cidades brasileiras possuem menos de 20 mil habitantes e menor capacidade técnica e financeira, o que dificulta a constituição de um quadro de recursos humanos que atenda as demandas da Prefeitura.

Criação de um Sistema Público de Formação de Gestores, com conselhos compostos por representação dos municípios através das associações, que devem indicar parte da direção; e ampliação das ações da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e ESAF (Escola de Administração Fazendária).

Combate à judicialização da gestão e criminalização dos agentes políticos

Prefeitos(as) e ex-prefeitos(as) de todo o Brasil estão sendo vítimas de ações movidas pelo ministério público, muitas vezes por erros formais ou divergências na interpretação das leis. Por isso, enfrentam dificuldades em manter a mínima estrutura jurídica necessária para elaboração de suas defesas. Tal situação também está sendo enfrentada particularmente pelos(as) ex-prefeitos(as), em maioria incapazes de arcar com as altas despesas com advogados e multas. Essa realidade se agrava com a postura

Promover debates entre as entidades municipalistas e representantes do poder judiciário, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas) para pactuação de uma nova dinâmica na relação com as Prefeituras e definição de limites para interferência e formas de fiscalização. Rever a

adotada pela mídia na divulgação de meras acusações, causando difamação irreversível aos agentes políticos.

Além disso, estamos vivendo um intenso processo de judicialização da gestão, com interferências judiciais em políticas públicas fundamentais para o bem-estar da população e executadas por governos eleitos democraticamente e, portanto, com autonomia e legitimidade para definição da linha das ações da administração municipal.

Além das dificuldades, muitas ações têm custos elevados, seja em termos de pagamento de advogados, seja no tempo despendido pelo funcionalismo público (tanto das prefeituras como do Judiciário e dos órgãos de fiscalização e controle) e, muitas vezes, seguem para arquivamento ou são reformadas pelas instâncias superiores, tornando inócuo o esforço e os recursos dispendidos, sem qualquer ressarcimento aos cofres públicos.

legislação pertinente prevendo garantias na execução de políticas públicas aos gestores e mecanismos de controle ao Judiciário e ao Ministério Público, particularmente nas instâncias inferiores.

Fonte: Elaboração própria a partir de ABM (2015).

A atual demanda por repactuação dos termos federativos pelos estados e municípios reflete a complexidade do federalismo cooperativo – modelo de estado federal brasileiro, no qual a atuação conjunta dos entes na produção das políticas públicas produz cooperação e conflitos.

A primeira esfera de conflito ocorre no cofinanciamento das políticas públicas pelos três entes e se refere à ampliação dos gastos públicos sem fontes definidas, sobrecarregando municípios; à falta de atuação mais assertiva dos governos estaduais a partir de políticas regionais; e à concentração de recursos na União, trazendo contribuição insuficiente do governo federal para o financiamento das políticas ou rigidez e burocratização orçamentária nos processos de repasse de recursos.

Outra questão trazida pelos municípios, como explicitado na relação de questões problemáticas da federação, envolve a centralização decisória sobre políticas na União, locus no qual não há a participação formal destes entes nas negociações. No caso dos estados,

embora possuam representação via Senado Federal, este era pouco comprometido com as questões federativas (ARRETCHE, 2012). Inclusive, muitas decisões feitas no âmbito da União são de efeitos contraditórios, como as restrições legais de gastos públicos simultaneamente à expansão das demandas por maiores gastos.

Um exemplo desse paradoxo é apontado por Monteiro Neto (2014) ao explicar a decisão dos estados sobre lidar com restrições nos gastos correntes ao mesmo tempo em que há ampliação de capacidade de desenvolver políticas sociais e de desenvolvimento econômico:

O gasto público estadual tem, por razões óbvias, papel decisivo na explicação das trajetórias de desenvolvimento elaboradas pelos governos estaduais. De um lado, o gasto corrente oferece indicações do perfil de atividades escolhidas para serem objeto de recursos mais frequentes da coletividade com vistas à permanente melhoria de seus níveis de bem-estar, em especial nas áreas de educação, saúde e segurança. Um componente importante do gasto corrente são as despesas com custeio da máquina pública estadual e com servidores públicos, necessárias para fazer o serviço público funcionar e que, nos governos estaduais, notabilizam-se como expressão da própria provisão do serviço público à sociedade (MONTEIRO NETO, 2014, p. 22).

2.1.4.1 O que dizem os teóricos do federalismo brasileiro

O estado federal brasileiro possui nas áreas do Direito e da Economia suas principais análises. Isto ocorre pelas questões práticas que constituem o direito constitucional e o federalismo fiscal, fundamentais para o exercício do governo e para estabelecer instituições do estado. Os estudos nessas áreas são unânimes em definir o estado federal brasileiro como centralizado, a partir da concentração de recursos na União (perspectiva econômica) e pela matriz constitucional que estabeleceu um amplo rol de competências, principalmente aquelas exclusivas legislativas para a União.

Somente a partir da Constituição de 1988 a Ciência Política tomou tal tema como seu objeto de estudo de forma mais sistematizada. Há poucos estudos antes desse período. Sob sua perspectiva, não há unanimidade como se verifica nas outras duas áreas de conhecimento. Primeiramente, devido à complexidade do

objeto de estudo – as relações intergovernamentais. Segundo, pela grande dificuldade de definição dos conceitos-chave, principalmente de descentralização, cooperação, autonomia, bem como da própria compreensão sobre como deveria ser um estado federal. A tentativa didática de se chegar a uma resposta é fazer comparação ao estado unitário ou a outros estados federais. Dessa forma, os estudos sobre o estado federal brasileiro na perspectiva da Ciência Política trazem três conclusões: é centralizado; é descentralizado; ou há simultaneidade entre elementos centralizadores e descentralizadores.

Como já colocado, uma das dificuldades dos estudos sobre relações intergovernamentais se deve à polissemia do termo descentralização em diversas áreas de conhecimento, bem como pela disputa da semântica no âmbito da Ciência Política. Nas ciências econômicas, o termo é utilizado para definir a passagem de atividades econômicas estatais para entes privados; na sociologia, a descentralização seria o meio de instituir de poder aos cidadãos, elevando sua cidadania; e na administração pública, objetivaria diluir o poder decisório e administrativo do Governo Central pela transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços públicos (PENFOLD-BECERRA, 1998 apud GUINMARÃES, 2002).

Na Ciência Política, o fenômeno é atrelado à dispersão de poder. Entretanto, o uso do termo é complexo e se busca definições diferenciadas conforme a manifestação gradual de dispersão do poder na federação. Diversos autores propuseram tipologias referentes aos possíveis tipos de dispersão do poder que possam ocorrer. Alguns dos previstos são: desconcentração, delegação, devolução e privatização (GUINMARÃES, 2002). Porém, Boisier (1991 apud GUINMARÃES, 2002) adverte que tais tipologias são problemáticas por não compreenderem o processo dinâmico da descentralização e sua relação com a disputa de poder.

Bobbio comenta que “a centralização e a descentralização, mais do que institutos, são fórmulas que contêm princípios e tendências, daí porque elas dificilmente existem no Estado Moderno de forma pura” (1986, p. 27 apud GUINMARÃES, 2002). Tal concepção é mais próxima das experiências atuais referentes aos processos de descentralização e centralização e transmite melhor a ideia de um processo embricado em conflitos e dinamismo (BURDEAU, 1980 apud GUINMARÃES, 2002) ao explicar o movimento das mudanças nas relações intergovernamentais do federalismo brasileiro (SOUZA, 1992 apud GUINMARÃES, 2002)

Almeida (2005) também acusou a dificuldade de caracterização conceitual do termo descentralização nos diversos estudos sobre descentralização, afirmando que o uso tem sido ambíguo e de aspecto amplo, abarcando três modelos promovidos pelo Governo Federal:

- a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais;
- b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal;
- c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

Outra questão que impõe dificuldades ao operacionalizar o conceito de descentralização é o modelo de estado federal do tipo cooperativo. Nele a matriz constitucional não estabelece, a priori, as competências entre os entes, deixando imprecisos os limites de cada ente – sendo estes “marcados” e “remarcados” conforme as forças políticas de cada ente e a depender do contexto político e econômico.

Embora conviva-se com a impressão conceitual de um dos principais termos para a compreensão das relações intergovernamentais, tal cenário não impediu a elaboração das análises sobre o nosso estado federal, sendo as principais as de Abrúcio (1998), Arretche (2012), Kugelmas e Solas (1999) e Almeida (2005).

Abrúcio é o principal expoente das análises que interpretam o estado federal brasileiro como não centralizado, pois considera que estados e municípios possuem autonomia, além de não compreender que o movimento do governo federal para implementação de políticas nacionais seja de recentralização da federação, mas sim um movimento legítimo dadas as condições de desigualdade socioeconômica entre os subentes, algo que somente o governo federal possui condições de amenizar. Ele parte da conclusão de que a matriz constitucional estabelecida em 1988, altamente influenciada pelo poder dos governos estaduais (que denominou de “federalismo estadualista”), estabeleceu uma federação ingovernável, pelo fato do aprofundamento das descentralizações fiscais, administrativas e políticas, em contraposição ao esvaziamento dos poderes do governo federal, além da emancipação dos municípios, que passam a ser entes federativos. Outro fato importante, segundo o autor, que contribuiu com a constituição de um estado altamente descentralizado, foi a

Constituição não ter concebido instrumentos de articulação e cooperação para atuação conjunta dos entes federativos na negociação e pactuação das ações desses entes nas políticas públicas.

Seu principal estudo sobre o processo de coordenação federativa pontua os sucessos obtidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para dirimir o que ele considerou “problemas federativos” advindos da Constituição de 1988. Seriam eles a descentralização fiscal e a grande autonomia dos governos estaduais no que concerne às questões fiscais. Dessa forma, apresenta como ocorreu a recentralização da federação, desfazendo parte do pacto federativo ocorrido em 1988:

Um balanço geral dos anos FHC mostra que, em parte, ele conseguiu constituir um “momento maquiaveliano” no jogo federativo, tendo a *virtù* para criar uma nova ordem; em outros aspectos, todavia, isso não foi feito, permanecendo o legado do federalismo desenvolvido durante a redemocratização e ainda com algumas influências da trajetória histórica das relações intergovernamentais do país (ABRÚCIO, 2005, p. 52).

Tal interpretação do autor marca suas análises sobre o estado federal brasileiro e políticas públicas, que fazem uso do termo coordenação federativa⁵ para nomear a atuação do governo federal na produção de ações coordenadas juntos aos estados e municípios. Abrúcio (2005) descreveu como esse modelo de estado federal (ingovernável, segundo sua perspectiva) foi “repactuado” no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, conduzindo para um modelo mais governável pela instância federal.

Diversas reformas com impacto no “pêndulo” das relações intergovernamentais foram feitas no governo de Fernando Henrique Cardoso, revertendo diversas descentralizações que haviam sido implementadas pela Constituição de 1988.

⁵ Os estudos sobre o modelo das relações intergovernamentais nos demais países também são marcados por terminologias próprias de seus países. Em diversos estudos, a referência às relações intergovernamentais em que os entes federativos se unem para produzir políticas conjuntamente (tanto com a participação do governo federal quanto nos casos em que somente os governos estaduais possuem competência para atuação na política) é dita como “cooperação intergovernamental” ou o próprio termo *relações intergovernamentais*, em inglês *intergovernmental relations*. Verifica-se o uso do termo coordenação, geralmente *Federal Coordination*, para os estudos sobre a coordenação entre unidades administrativas do próprio poder executivo federal.

No entanto, a percepção de Abrúcio foi contestada por Arretche (2012), no livro *Democracia, federalismo e descentralização* – que busca, inclusive compreender as mudanças narradas por Abrúcio em seu famoso artigo. A autora parte de dois pressupostos da análise comparada dos estados federativos para elaborar sua tese sobre o estado federal brasileiro e as reais possibilidades do governo federal na mudança do *status quo*: a autoridade sobre jurisdições e os pontos de veto existentes na federação. Ela se debruça sobre o funcionamento das diversas instituições federativas, como o Senado, e sobre a distribuição das competências entre os entes federativos. Uma das principais é a autoridade legislativa do governo federal para iniciar qualquer matéria, inclusive políticas descentralizadas para os subentes (iniciativas legislativas do governo federal que diminuían a autonomia dos estados e municípios).

Considerando a primeira perspectiva, da autoridade sobre jurisdições, Arretche buscou identificar se a distribuição da autoridade legislativa é um fator limitador da ação do governo federal. Nesse caso, quanto maior o rol de competências legislativas e de áreas de políticas públicas sob a autoridade do governo federal, maior o poder de mudança do *status quo*. A análise somente do primeiro pressuposto não seria suficiente caso houvesse um robusto mecanismo de veto dos subentes para inviabilizar a aprovação das mudanças desejadas pelo governo federal. Assim, se fez necessário analisar a segunda perspectiva: a de oportunidades institucionais de vetos. Em diversos casos, ocorreria o fenômeno de *Joint-decision traps*⁶, no qual há alta probabilidade de derrota das propostas do governo federal.

Arretche chegou à conclusão de que a natureza e o funcionamento da federação não haviam mudado como supunham os estudos da época. Ou seja, a Constituição de 1988 não alterou as estruturas federativas anteriores, que centralizavam o poder na União. Segundo a autora, é evidência disso que a matriz federativa constitucional reservou um rol de matérias privativas muito amplo à União. Além disso, a União conta com um Senado, instância federativa projetada para proteger os interesses dos estados junto à União, funcionando a partir da lógica partidária, não federativa – ou seja, a votação das matérias federativas é orientada por siglas partidárias, o

⁶ Teoria elaborado por Scharpf (1988) sobre a federação alemã em que havia a simultaneidade de duas condições: 1) as decisões do governo central são diretamente dependentes da aceitação dos governos subnacionais; e 2) a aceitação dos governos subnacionais deve ser unânime ou quase unânime (PALOTTI, 2012).

que, em muitos casos, se alinha aos interesses federativos estaduais. Arretche argumenta, também, que a estrutura político-administrativa implementada no regime militar (centralizada na União) não foi desfeita após a constituição de 1988. É um legado que permeia as novas políticas, principalmente as sociais, implementadas a partir de então.

Além disso, Arretche (2012) observa que a leitura que muitos fazem do estado federal brasileiro descentralizado é provocada pela não distinção do que ela conceitua como *policy decision-making* e *policy-making*. O primeiro termo refere-se à autonomia para tomar decisões sobre as políticas e o segundo designa a forma de responsabilidade de governos. Ela exemplifica dessa diferenciação nos casos em que os municípios possuem responsabilidade de ofertar determinado serviço (portanto há gastos do orçamento municipal para tal provisão), mas o serviço é regulado e supervisionado pelo governo federal ou estadual.

Portanto, conforme previsão constitucional do Artigo 22, ou não, a União pode realizar o direcionamento de políticas públicas quanto a aspectos como: tipo de política, modelo, diretrizes e montante de recursos orçamentários a serem disponibilizados pelos três entes federativos, sob a responsabilidade dos estados e municípios. Inclusive, desconsiderando as políticas que já estão implementadas no território, algo que implica em instabilidade decisória e de implementação de políticas nos estados e municípios.

Conta a favor da concepção de Arretche a conceituação de Souza (2018) para o processo de coordenação federativa que, segundo ela, é entendida como o esforço do governo central em promover o alinhamento das ações dos subentes para produção padronizada de política pública:

Em contexto federativo, a coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais pode ser definida como a implementação de estratégias e instrumentos institucionais desenhados a partir do nível superior de governo para produzir um padrão regulado de execução de política pública. Diferentemente da cooperação, que implicaria ação discricionária e voluntária, a coordenação caracterizar-se-ia por concentração de autoridade, com centralização de decisões e redução da autonomia decisória dos entes subnacionais, bem como produção de convergência e alinhamento em face de determinados objetivos da política pública (Souza, 2018, p. 39).

Ademais, alguns autores que estudaram medidas advindas do governo federal pós-Constituição compreenderam a movimentação como um processo de recentralização (OLIVEIRA; LOTTA, 2019; ALMEIDA, 2005, PALOTTI; MACHADO, 2014; MACHADO; PALOTTI, 2015).

Além das perspectivas de Abrúcio e Arretche, há uma terceira percepção no âmbito dos estudos das relações intergovernamentais. Kugelmas e Sola (1999) discutem a narrativa histórica que descreve a evolução das relações intergovernamentais durante todo o século XX no Brasil com caráter intercalado. Ou seja, épocas de ruptura do modelo democrático, em que se instalaram períodos de centralização extrema do poder pelo governo federal (como o monárquico, a era Vargas e a ditadura militar de 1964), e momentos de restauração da democracia (com forte influência dos estados frente ao governo federal, conformando o estado federal a partir de suas preferências). Segundo os autores, o uso da metáfora de pêndulo para se referir a estes períodos seria simplista e equivocado, causando erros de leitura da dinâmica federativa. A analogia leva a crer na completa destituição dos mecanismos institucionais do período anterior, o que, segundo eles, não ocorreu, mas sim uma mudança no tipo de relação entre os entes:

Ficam na sombra alguns aspectos de continuidade nestes processos que são essenciais para a melhor compreensão da evolução do regime federativo e da oscilação entre centralização e descentralização. Se há um movimento pendular, não há simetria neste movimento. Nem o Estado Novo chega a destruir a estrutura federativa, nem a Constituição de 1946 abala o reforço do governo central e sua ampliação de atribuições (cf. Campello de Souza, 1976). Mais perto do momento atual, o regime autoritário controlou ferreamente os níveis subnacionais de poder, principalmente através das eleições indiretas para os governos estaduais e da centralização fiscal. Por outro lado, não excluiu as elites políticas regionais do pacto de dominação e manteve em boa medida as atribuições administrativas das esferas subnacionais (cf. Souza, 1997) (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 64).

Em suas análises, Kugelmas e Sola afirmam que as medidas centralizadoras do estado no período da ditadura militar, para destituir o poder dos governadores, ocorreram simultaneamente a medidas descentralizadoras. A exemplo, são centralizadoras a reforma tributária que ampliou o poder arrecadatório, a atribuição ao Senado para definição da alíquota do ICM (principal imposto estadual), a cooptação dos estados de maior dependência dos recursos federais, a tomada do controle do aparato policial estadual e o estabelecimento de eleições

indiretas para os cargos do legislativo federal. Em seguida, tais medidas passaram a ter menos efetividade por implementação de outras que gradualmente instituíram o poder das elites estaduais – como as participações no partido oficialista (ARENA), entre outras medidas para inviabilizar o fortalecimento dos estados no Congresso. Uma evidência de que as ações centralizadoras não surtiram o efeito esperado junto ao poder estadual foi a eleição direta em 1982 para governador antes de eleição direta para o cargo de presidente, “demonstrando que a capacidade política e administrativa dos governos estaduais tinha sobrevivido, em estado latente, durante a etapa anterior” (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 68).

Inicia-se um período de maior domínio dos governadores nas questões tributárias frente à diminuição dos tributos da União, que começa seu declínio em 1993, quando se confirma a insustentabilidade do modelo macroeconômico. No entanto, em seguida o governo federal passa a recuperar o poder com a implementação do Plano Real e de outras medidas macroeconômicas que afetam drasticamente as finanças estaduais.

Kugelmas e Sola (1999) concluem que temos uma federação com simultaneidade de elementos de concentração e dispersão do poder federal. Ou seja, concordam com a conclusão de Stepan de que seríamos uma federação *majority-constraining* devido a diversos mecanismos de *vetor player* ao poder do governo federal (como fragmentação partidária, sobrerrepresentação no Senado Federal igualando estados menos populosos com os mais populosos, descentralização fiscal). Mas, ao mesmo tempo, teríamos elementos que reforçam o poder federal, como as reformas implementadas por este ente nos anos anteriores, que diminuiriam drasticamente o poder estadual na federação.

Os estudos sobre estados federais e políticas públicas caminharam, a partir da década de 90, quase que exclusivamente para a mesma direção: produção de políticas públicas a partir da indução do governo federal junto aos estados e municípios. Como já informado, o processo é denominado coordenação federativa ou recentralização. As análises buscaram descrever a implementação de instrumentos de coordenação e cooperação pelo governo federal, as dificuldades encontradas e o processo de negociação das políticas, nos casos de áreas com arranjos de sistemas de políticas públicas (COSTA; PALOTTI, 2011; PALOTTI; MACHADO, 2014; JACCOUD, 2020).

Sobre a atuação dos estados e municípios, o olhar é, na maior parte das vezes, verticalizado, pois são submetidos ao papel de implementadores das políticas nacionais. Tais estudos chegam à conclusão de que os municípios são os principais implementadores das políticas nacionais, tendo os governos estaduais papel marginal nas políticas federais. No entanto, ao olhar para além do papel do governo estadual como implementador da política federal, observa-se que ele ainda possui uma função bastante significativa na federação (LICIO et al., 2021), pois nem tudo está ao alcance dos municípios.

Assim, o processo de descentralização, compreendido neste estudo como responsabilização constitucional do ente federativo sob determinada política (conforme intenção original da Constituição de 1988), e a coordenação federativa, compreendida como atuação do governo federal para indução de nacionalização de determinada política, são elementos estruturantes das relações intergovernamentais no atual estado federal brasileiro. Portanto, tais elementos devem convergir para promover a cooperação federativa, em que entes com autonomia reconhecem mais vantagens do que desvantagens em cooperar para a produção de políticas públicas, constituindo, de fato, um federalismo *cooperativo*.

2.2 OS GOVERNOS ESTADUAIS E A POLÍTICA NACIONAL DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR EAD: ENTRE A AUTONOMIA E A COORDENAÇÃO FEDERATIVA

Em que pese a complexidade que recai sobre os países (principalmente os periféricos) na provisão de direitos sociais como educação, saúde e seguridade social, os estados federativos possuem as questões federativas como amplificadoras dessa complexidade. Ainda que, na mesma medida, amplifiquem a democratização do Estado e de suas políticas ao trazer para o jogo político atores representantes das diversas partes dos territórios nacionais com poder de veto. Isto obriga a negociação e a barganha no âmbito das políticas públicas, incorporando demandas dos territórios que se fazem representar.

No âmbito da oferta de educação, algo similar entre os estados federais é a atribuição dada aos governos estaduais na provisão do

serviço. Em países como a Alemanha, o México, a Austrália e o Canadá, os governos estaduais são os únicos com sistemas de ensino. Em outros casos, como no Brasil, Argentina, Nigéria e Estados Unidos, os governos estaduais compartilham com outro nível governamental a provisão. Na maioria dos casos, com o governo federal, que costuma atuar na oferta de pós-graduação.

O Quadro 3 apresenta essa visão comparada dos arranjos federativos nos diversos países federativos para a oferta educacional:

Quadro 3. A problemática dos municípios na federação brasileira segundo a Associação Brasileira de Municípios.

País	Ranking Pisa 2018 (leitura)	Instância articuladora dos entes federados	Tipo de coordenação	Quem define a política educacional? (Policy decision-making)	Instrumentos da política educacional em âmbito nacional	Sistemas de ensino
Argentina	63°	Secretaria do Conselho Federal de Educação ⁷	Vertical	União (federal)	Lei Nacional	Federal e Províncias
Brasil	57°	Comissões ad hoc (Em formulação Sistema Nacional de Educação)	Vertical	União	LDB, Planos Nacionais de Educação Decenais	Federal, estaduais e municipais
México	53°	Secretaria de Educação Pública ⁸	Vertical	União	Lei Nacional, Planos e Programas	Estaduais
Nigéria	Não participa	Ministério de Educação Federal	Vertical	União	Plano Estratégico Nacional do	Federal e estaduais

⁷ Secretaría del Consejo Federal de Educación. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederaleducacion>. Acesso em: 24 out. 2022.

⁸ Secretaría de Educación Pública. Disponível em: <https://dgme.sep.gob.mx/asambleas/>. Acesso em: 24 out. 2022.

					Setor de Educação Decenais (NESSP)	
Bélgica	22°	Não há	-	Comunidades	Pacto Escolar	Comunidades
Alemanha	20°	Conferência Permanente de ministros da educação (KMK- 1948) ⁹	Horizontal	<i>Länder</i>	Recomendações ministeriais	<i>Länder</i>
Austrália	16°	Conselho de ministros ¹⁰ da educação	Vertical	União	Leis nacionais e estaduais	Estados
Estados Unidos	13°	Departamento de Educação dos EUA ¹¹	Vertical	União e Estados	Leis nacionais e estaduais	Estados e Distritos
Suíça	11°	Conferência Suíça de Diretores Cantonais de Educação (EDK) ¹²	Horizontal	Cantões	Decretos, resoluções e acordos intercantonais	Cantões
Canadá	6°	Conselho de Ministros da Educação do Canadá (CMEC) ¹³	Horizontal	Províncias	Pactuação de agendas políticas conjuntas, Declarações ministeriais	Províncias

Fonte: elaboração própria, a partir de consulta às fontes informadas nas notas.

O Censo da Educação Superior 2019 divulgou que o Brasil possuía 8,6 milhões de alunos no ensino superior no referido ano. Em

⁹ Kultusministerkonferenz. Disponível em: <https://www.kmk.org/>. Acesso em: 24 out. 2022.

¹⁰ Education Ministers Meeting. Disponível em: <https://www.dese.gov.au/education-ministers-meeting>. Acesso em: 24 out. 2022.

¹¹ U.S. Department of Education. Disponível em: <https://www2.ed.gov/about/offices/list/index.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

¹² Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Disponível em: <https://www.edk.ch/de/die-edk>. Acesso em: 24 out. 2022.

¹³ The Council of Ministers of Education. Disponível em: <https://www.cmec.ca/en/>. Acesso em: 24 out. 2022.

torno de 2 milhões em instituições públicas, dos quais em torno de 656 mil em instituições públicas de ensino superior mantidas pelos governos estaduais (Inep, 2020a).

Segundo o Censo, são 2.608 instituições de ensino superior, sendo 302 instituições públicas: 108 universidades, 11 centros universitários, 143 faculdades e 40 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. No âmbito estadual, são 132 instituições, sendo 40 universidades, 1 centro universitário e 91 faculdades. Apenas os estados do Acre e Rondônia não possuem instituições de educação superior próprias.

Quadro 4. Quantitativo de universidades estaduais por região:

Regiões	Quantidade
Nordeste	15
Sudeste	9
Sul	9
Norte	5
Centro-Oeste	4
Total	42

Fonte: elaboração própria a partir de dados do E-mec de 2022.

O Plano Nacional de Educação 2014 - 2024 prevê a expansão do ensino superior a partir do cumprimento da meta 12, que estabelece que a taxa bruta de matriculados deverá ser de 50% e a taxa líquida de 33%¹⁴. Além disso, a meta teve ser atingida tendo 40% das vagas de expansão pelas redes públicas.

No entanto, segundo o Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2020 (Inep, 2020b), embora se observe crescimento constante, o ritmo atual não seria suficiente para atingir a meta e a submeta referente ao ensino superior público.

¹⁴ Taxa bruta de matrícula: total de pessoas que frequentam cursos superiores de graduação (independentemente da idade) em relação ao total da população em idade considerada adequada para cursar esse nível de ensino.

Taxa líquida de matrícula: acesso ao sistema educacional por uma população considerada na idade de referência para cursar um determinado nível de ensino, no caso, 18 a 24 anos.

O acesso ao ensino superior de graduação apresentou crescimento, tanto da população em geral quanto dos jovens de 18 a 24 anos. Em 2019, a taxa bruta de matrículas (TBM) atingiu 37,4%, enquanto a taxa líquida de escolarização (TLE) registrou 25,5%. Entretanto, em ambos os casos, para o alcance da Meta 12 até 2024 (respectivamente, 50% e 33%), será necessário um crescimento maior entre 2019 e 2024 do que o que ocorreu entre 2012 e 2019. Como a participação do segmento público na expansão de matrículas de 2012 a 2018 foi de apenas 12,7% e a meta a ser atingida nesse indicador é de 40% até 2024, um maior esforço de expansão da educação superior deve ser mobilizado a partir do segmento público (Inep, 2020b, p. 15).

Além da expansão das matrículas, o Brasil conta com o desafio de atender egressos do ensino médio de fora das capitais e regiões metropolitanas – onde estão centralizadas as vagas do ensino superior público.

Portanto, considerando a desigualdade de acesso à educação pública superior que marca a sociedade brasileira, assim como a importância desse nível de ensino no desenvolvimento social e econômico, justifica-se este estudo. Buscamos contribuir com a produção de conhecimento e de políticas educacionais do nível superior sob a perspectiva do federalismo, além de compreender a contribuição dos governos estaduais para ampliar o acesso à educação nesses territórios.

2.2.1 As políticas estaduais de educação superior EaD

Sob o olhar da administração pública, os problemas educacionais são atrelados às políticas públicas implementadas ou, justamente, pela falta delas.

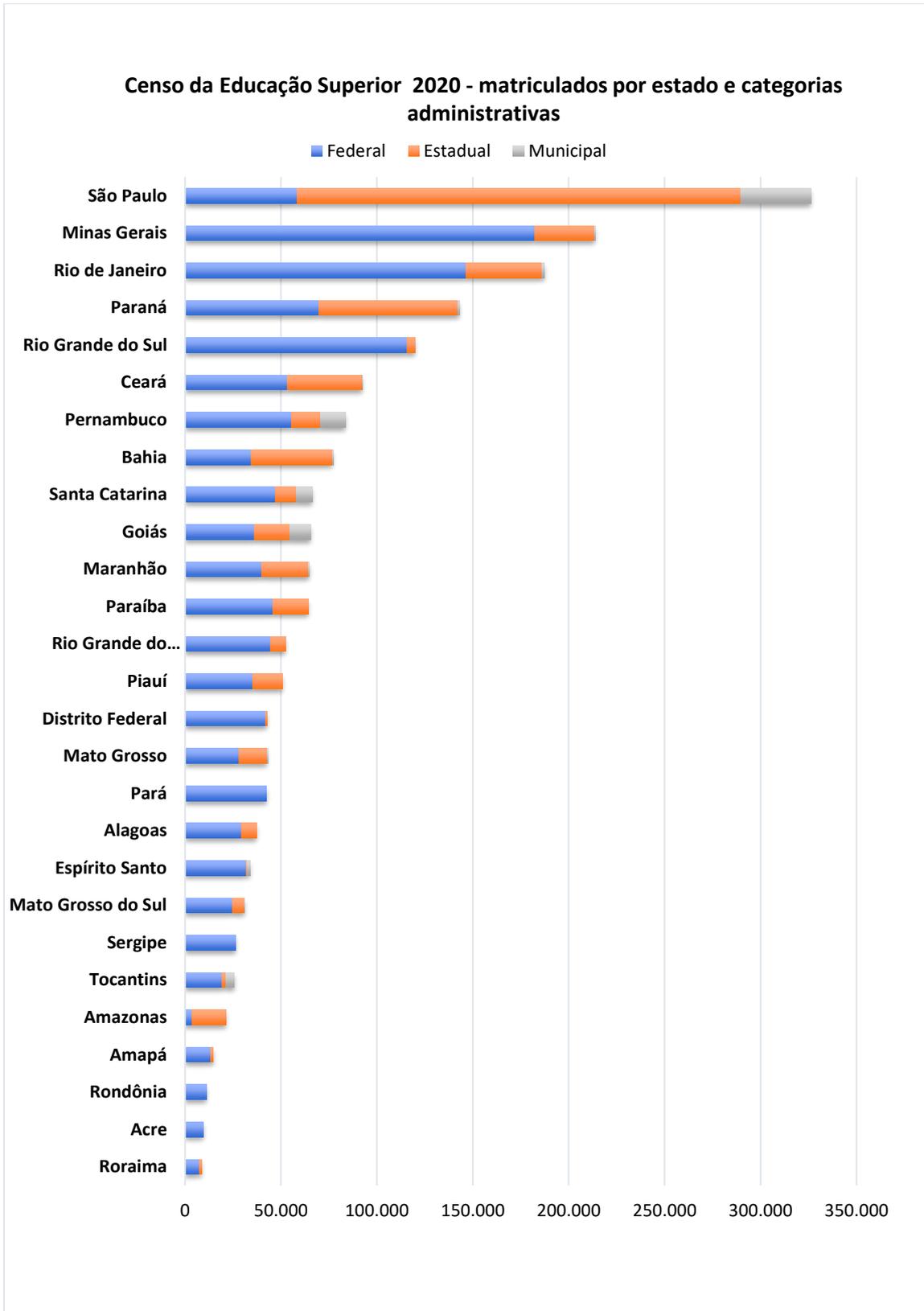
A educação superior, sobretudo a pública, carece de políticas públicas que diminuam a elitização de sua oferta e democratizem o acesso principalmente para um público que, até hoje, ainda possui dificuldade de acessar este nível de ensino: jovens e adultos negros, pessoas de família de menor renda, oriundas de escolas públicas e residentes de municípios distantes das capitais e regiões metropolitanas.

Atendendo a esta demanda, diversos governos federais e estaduais estabeleceram políticas públicas para a ampliação do acesso à educação superior, como a ampliação da infraestrutura e das vagas nos cursos (inclusive no período noturno); criação de novas universidades e expansão dos *campi*; programas de “compra” de vagas nas instituições privadas para alunos de baixa renda; ampliação do crédito estudantil; e instituição de ações afirmativas com cotas para grupos sub-representados.

Embora a Constituição de 1988 tenha atribuído ao governo federal a educação pública superior como oferta prioritária, há atuação dos governos estaduais nesse nível de ensino em quase todos os estados. Isto se deve principalmente ao legado da política e à lacuna na atuação do governo federal, que durante muito tempo, concentrou as instituições federais nas capitais brasileiras. De certo, a educação pública superior tem seu processo de interiorização com a criação das instituições estaduais (BOAVENTURA, 2009, p. 21 apud MOTA JÚNIOR, 2018, p. 125).

Nos estados de São Paulo e Amazonas, a oferta estadual é predominante: superior a 70%. O Paraná conta com um sistema composto por 6 universidades estaduais e a oferta estadual também supera as matrículas do sistema federal. Na Bahia, há praticamente equivalência no quantitativo de matrículas entre os sistemas federal e estadual. Alguns estados, como Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina, Tocantins e Goiás, contam com a participação de municípios na oferta de educação superior.

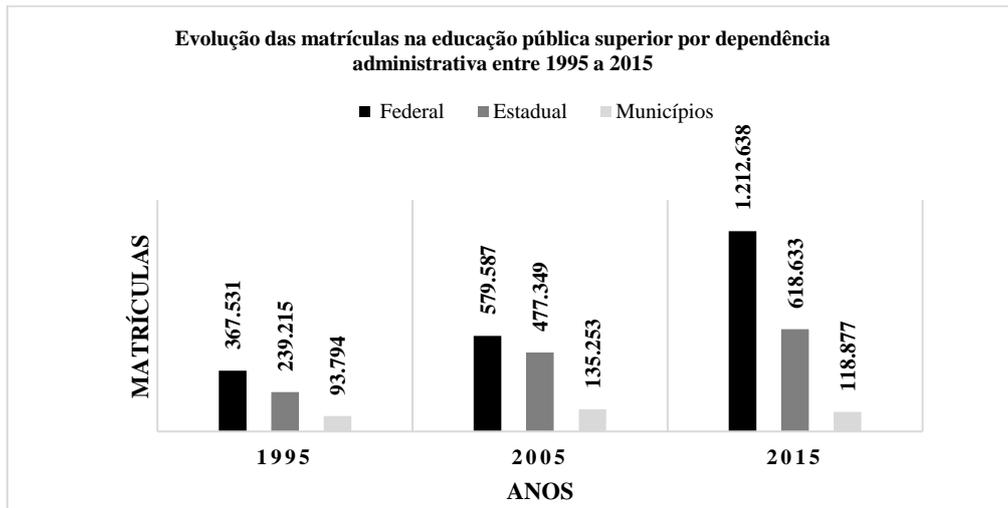
Figura 3. Matrículas na educação superior pública em 2020, por categoria administrativa.



Fonte: elaboração própria, a partir do Censo de 2020 (Inep, 2022).

Conforme o último censo, são quase 2 milhões de alunos nos três sistemas públicos de educação superior. Os dados de 1995 a 2015, indicam a expansão constante de vagas em todos os sistemas, com exceção do sistema municipal que entre 2005 e 2015, diminuiu o número de matrículas.

Figura 4. Evolução do número de matrículas na educação superior pública de 1995 a 2015 por categoria administrativa.



Fonte: elaboração própria a partir de dados dos Censos da Educação Superior de 1995, 2005 e 2015 (Inep, 2022).

Conforme Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998), as primeiras universidades¹⁵ brasileiras foram instituídas por governos estaduais, como o caso da Universidade do Paraná, em 1912¹⁶, e de outros governos estaduais como São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia. O governo federal regulamentou o funcionamento das universidades por meio do Decreto 19.851/1931 e por meio da Constituição de 1934. De acordo com Mattos, as duas legislações possuíam diretrizes federativas conflitivas no que concerne à atuação do governo federal:

A moldura legal que regulamentava o ensino superior ao longo da década de 30 foi pendular: ora parecia sinalizar para a organização

¹⁵ A educação superior conta com três organizações acadêmicas: Universidades, Centros universitários, Faculdades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. As primeiras instituições de ensino superior se constituíram em faculdades que, ao longo do tempo, foram agrupadas para a formação das primeiras universidades.

¹⁶ Há controvérsia sobre primeira universidade brasileira ter sido a universidade do Paraná ou a Escola Universitária Livre de Manaus, fundada pelo governo de Manaus em 1909.

de universidades regionais federais, de comum acordo com os governos estaduais, fundações privadas e Governo Federal (Decreto número 19.851, de 1931), ora disciplinava, conforme verifica-se na Constituição de 34, que os sistemas de ensino seriam de competência dos estados da Federação. Esses sistemas seriam compostos por institutos públicos ou particulares, coordenados pelos governos estaduais; a União atuaria apenas supletivamente, cooperando financeira e tecnicamente (MATTOS, 1983 apud SAMPAIO; BALBACHESKY; PEÑALOZA, 1998, p. 5).

Na Constituição de 1937, há a supressão do dispositivo referente à educação superior prevista na de 1934. A nova regulação é dada por meio do Decreto-Lei nº 305, de 26 de fevereiro de 1938, que estabelece que o governo federal se responsabilizaria somente pela Universidade do Brasil (a atual Universidade Federal do Rio de Janeiro) a fim de que esta fosse uma “universidade modelo” a ser seguida pelas demais, conforme afirmava o Artigo 1º:

Art. 1º A União, para o fim de demonstrar o nível a que deve atingir o ensino superior, manterá a Universidade do Brasil, abrangendo todas as modalidades de cursos superiores previstos em lei, e fixará os requisitos que os estabelecimentos de ensino superior estaduais, municipais e particulares devam satisfazer para que possam existir e funcionar, com ou sem o reconhecimento federal.

Parágrafo único. Em caráter excepcional, e somente até que governos estaduais respectivos possam assumir a responsabilidade de sua administração, manterá, a União a Faculdade de Direito de Recife, a Faculdade de Medicina da Baía e a Faculdade de Medicina de Porto Alegre (BRASIL, 1938).

O Decreto-Lei continua indicando a disposição do governo federal para a descentralização de instituições federais aos estados com garantia de cooperação em caso de concordância do governo federal. O artigo 9º informa que tais universidades descentralizadas instariam também sob a fiscalização federal. A partir de 1950, ocorre o movimento inverso: a retomada de várias universidades estaduais pelo governo federal. Segundo Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998) isto ocorreu, principalmente, pelas dificuldades de expansão conforme a exigência social da época. Tal processo foi interrompido em 1960 devido à oposição do Conselho Federal de Educação que argumentava ser mais importante ampliar vagas nas universidades já federalizadas do que dar continuidade à federalização de outras universidades estaduais.

Após este processo, em 1980, inicia-se novamente um período de expansão das universidades estaduais. No referido ano, havia 9 universidades estaduais e 34 federais. Em 1996, o quantitativo de universidades estaduais já era de 27 frente a 39 instituições federais.

Ainda são poucos os estudos sobre os sistemas estaduais de educação pública superior. Em 1998, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria Ensino Superior do Ministério da Educação, solicitou um estudo ao Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior, da Universidade de São Paulo, para obter um mapeamento das instituições considerando que, na época, havia quase nenhuma regulação do governo federal do sistema educacional superior dos estados. O estudo intitulado “Universidades Estaduais no Brasil – Características Institucionais”, produzido pelos pesquisadores Helena Sampaio, Elisabeth Balbachesky e Verónica Peñaloza, revelou na época os seguintes elementos comuns a universidades estaduais:

Quadro 5. Os achados da pesquisa sobre as universidades estaduais em 1998.

Universidades Estaduais no Brasil – Características Institucionais	
Distribuição das universidades estaduais por região geográfica e Estado	Quatro estados brasileiros detinham quase a metade das 31 universidades estaduais do País: Paraná (5), Bahia (4), São Paulo (3) e Ceará (3). Oito estados (cinco dos quais localizados na Região Norte) não contam com universidade estadual ¹⁷ .
Criação do primeiro curso e reconhecimento como Universidade	A maioria é originária de instituições de ensino superior com mais de 30 anos de existência, ou seja, seus primeiros cursos foram criados antes de 1970.
Cursos ofertados	A maioria das universidades estaduais volta-se para a oferta de cursos de Graduação. Cursos de Pós-graduação lato sensu são oferecidos por 25 universidades; cursos de Pós-graduação stricto sensu, em nível de mestrado, por 16 e, em nível de doutorado, por apenas oito; Observa-se concentração de cursos na área de Ciências Humanas que, maneira geral, requerem menos investimento com infraestrutura do que cursos nas áreas de Ciências Exatas, da Saúde e Biológicas, que exigem

¹⁷ Eram os Estados de Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá e Mato Grosso do Sul. Atualmente, permanecem nessa situação somente Acre, Rondônia e Espírito Santo.

	laboratórios, insumos, equipamentos de precisão, entre outros ¹⁸ .
A interação da universidade com a iniciativa privada e com os órgãos públicos	De 31 universidades estaduais, 26 prestam algum tipo de serviço a empresas públicas e/ou privadas. Dentre os serviços prestados por estas universidades destacam-se a organização de cursos e as atividades de consultoria e de extensão universitária.
Universidades multicampi e unicampus	De 31 Universidades Estaduais, 25 são multicampi, quatro são unicampi e outras duas, apesar de não se definirem como multicampi, oferecem cursos em locais fora da sede.

Fonte: elaboração própria a partir de Sampaio, Balbatchesky e Peñaloza (1998).

2.2.2 A dinâmica federativa do modelo de simultaneidade na produção de política educacional de interiorização da educação pública superior EaD: o caso do Programa UAB

Os objetivos dos Planos Nacionais de Educação, lançados desde 2001 (entre eles, o de expandir a educação superior, tendo percentual da expansão da oferta pública), foram considerados como passíveis de cumprimento tendo a complementação de ofertas via modalidade EaD. Para isso, seria necessária indução do governo federal a partir da instituição de um programa federal. Assim, no âmbito da coordenação federativa do governo federal, institui-se o Programa UAB (2006), inspirado no Consórcio CEDERJ, gerido pelo governo do Rio de Janeiro.

Um dos eixos da expansão foi a interiorização da educação pública superior. Essa política atravessava o histórico de centralização das instituições públicas federais nas capitais brasileiras e a atuação

¹⁸ Nas universidades estaduais paulistas, que representam o setor mais rico e academicamente produtivo, a proporção de alunos matriculados em cursos na área de Ciências Humanas é menor que de alunos matriculados nas áreas de Ciências Exatas, Biológicas e da Saúde. As demais universidades dos estados da Região Sudeste tendem a seguir esse padrão, constituindo exceções a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG/MG) e a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES/MG). Na Região Nordeste, os alunos concentram-se em cursos nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas. Nas universidades UEFS/BA, UESB/BA, UEMA/MA, UEPB/PB e UPE/PE, os cursos de Licenciatura tinham um lugar de destaque, entretanto, as carreiras voltadas para a formação de outras profissões (como Medicina, Odontologia, Direito e Economia, por exemplo) estão também bem representadas. Na Região Sul, as universidades estaduais tendem a apresentar um perfil semelhante ao descrito acima, sendo a UEL aquela com um leque de cursos de Graduação mais diversificado.

pioneira dos governos estaduais. Estes desenvolveram iniciativas anteriores à década de 50. A interiorização das instituições estaduais ganhou força na década de 60, atuando na lacuna do governo federal, que centralizava a oferta federal nas capitais.

Outra normativa que deu caráter de urgência à busca pela interiorização da educação superior foi a homologação da LDB, em 1996, tendo em vista que foi decretada a “Década da Educação”. Conforme o Art. 87, no prazo de 10 anos todos professores da educação básica deveriam ter formação em nível superior, o que representa um desafio devido à falta de oferta desse nível de ensino na maior parte dos pequenos e médios municípios (BRASIL, 1996). Criou-se um cenário de professores conhecidos como “leigos”: em muitos casos, a escolarização necessária era mínima, como nos casos de professores com ensino fundamental completo.

Nesse ínterim, a internet se democratiza dando vida à *cibercultura*, que marca a sociedade contemporânea. Tais inovações científicas-tecnológicas permeiam diversos campos da cultura humana, estabelecendo novos paradigmas e favorecendo crises, com a alteração do espaço e do tempo. Pierre Lévy, filósofo das tecnologias da inteligência, escreve o livro *Cibercultura* (2001), no qual discute o impacto das tecnologias na sociedade por meio da virtualização da realidade concreta. Em seus prognósticos para a educação, afirma que uma das áreas impactadas pelo advento das tecnologias da informação e comunicação seria a “educação do futuro”: aberta, a distância, coletiva e cooperativa; massificada, mas personalizável; “navegaríamos” no conhecimento; e haveria formações alternativas (LÉVY, 2010). Esse cenário de grande euforia com a educação do “futuro”, advinda da sociedade do conhecimento, possibilitou a implementação das primeiras experiências de oferta de educação superior pública na modalidade EaD. No entanto, cabe esclarecer que, mesmo que as tecnologias digitais tenham dado um impulso fenomenal na modalidade EaD, elas não a criaram. Políticas públicas de formação por meio da modalidade EaD já eram implementadas antes disso com a utilização dos meios de comunicação existentes na época, como correspondência, rádio, TV, videocassete, entre outros. O governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC), por meio do Decreto nº 1.917/1996, para coordenar os programas existentes em seu governo – como a TV Escola (formação continuada de professores da educação básica), o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) e a Rádio Escola –, além

da atuação para equipar as escolas da educação básica com laboratórios de informática e os Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE).

De acordo com o Relatório de Gestão de 2010, a SEED contava com três diretorias: Diretoria de Infraestrutura Tecnológica (DITEC), Diretoria de Produção de Conteúdos e Formação em Educação a Distância (DPCEAD) e Diretoria de Regulação e Supervisão (DRESEAD). O mesmo relatório informa os seguintes números do Programa ProInfo:

O ProInfo, no que diz respeito à infraestrutura, já instalou nas escolas e NTEs 921.391 computadores e capacitou cerca de 300.000 professores. Foram formados no período de 1997 a 2004 2.169 multiplicadores, 9.085 diretores de escolas e coordenadores pedagógicos, 1.200 técnicos de informática e 10.087 alunos-técnico, que atuam nas suas respectivas escolas como suporte tecnológico, completando o quadro de realizações do ProInfo (SEED, 2010).

O governo Lula continua visualizando a modalidade EaD como política pública de democratização do acesso à educação superior, conforme uma publicação da SEED/MEC em que o título do texto é “essa reflexão leva-nos a pensar a EaD sob uma nova ótica”:

A educação a distância não é um modismo: é parte de um amplo e contínuo processo de mudança, que inclui não só a democratização do acesso a níveis crescentes de escolaridade e atualização permanente como também a adoção de novos paradigmas educacionais, em cuja base estão os conceitos de totalidade, de aprendizagem como fenômeno pessoal e social, de formação de sujeitos autônomos, capazes de buscar, criar e aprender ao longo da vida e de intervir no mundo em que vivem. Assim, cursos oferecidos à distância destinados a formar e aperfeiçoar professores podem chegar aos mais longínquos lugares do Brasil (80% dos 27 mil alunos do Proformação eram da zona rural) o que demonstra o seu potencial de democratizar a educação. (SEED/MEC, 2000, p. 137).

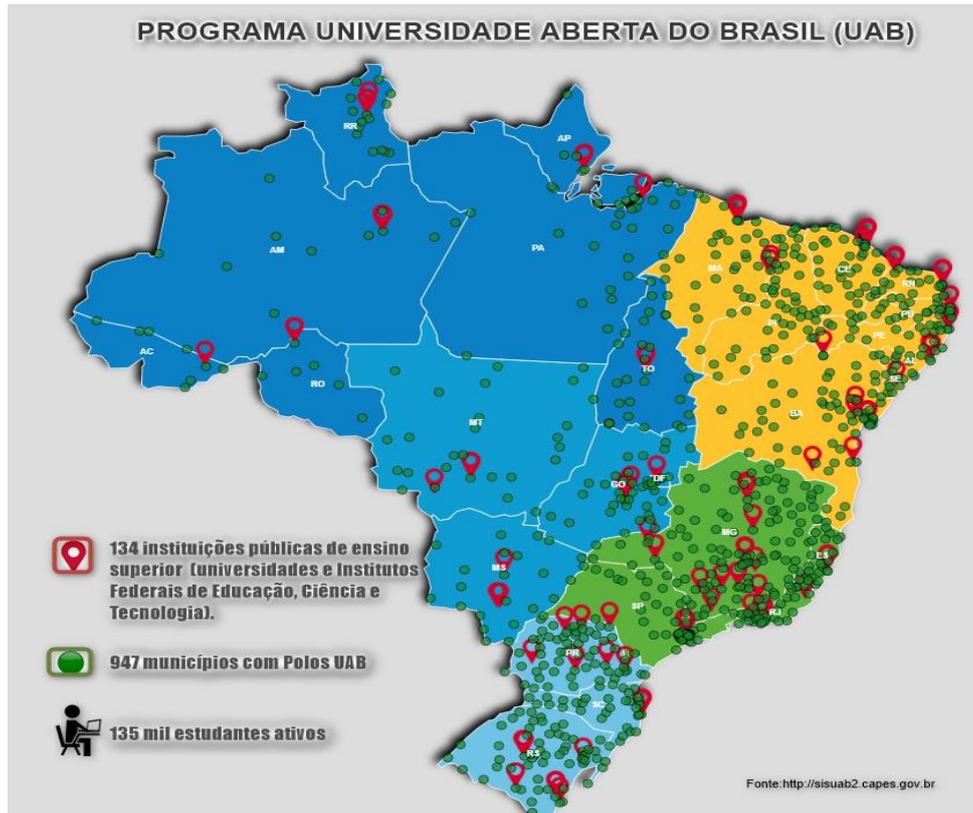
A SEED/MEC tinha uma equipe composta por um grupo que construiu o embrião da educação pública superior EaD, anos antes, no estado do Rio de Janeiro: o consórcio CEDERJ. O consórcio foi projetado por um grande entusiasta dessa modalidade, Darcy Ribeiro, que considerava ser esta a única forma de democratizar esse nível educacional. Inclusive, é famosa sua teoria de universidade “aberta” (RIBEIRO, 1975). Ele idealizou um consórcio com a participação de todas as seis instituições públicas sediadas no Rio de Janeiro (estaduais e

federais) que se pudesse oferecer educação pública superior em todos os municípios do estado por meio da modalidade EaD.

Ao falecer, em 1997, Darcy não vê a concretização do seu projeto, o que ocorre em 2000 no governo de Anthony Garotinho. O consórcio foi promovido pelo governo estadual com a participação das seis instituições públicas de educação superior sediadas no estado. Garotinho já havia tido contato com Darcy quando era prefeito de Campos dos Goytacazes (RJ), em 1993. Darcy, a pedido do então governador Leonel Brizola, o convida para projetar a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), inaugurada no referido ano.

Em 2005, a SEED/MEC institui o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), cujo primeiro edital de seleção de instituições públicas de ensino superior e de Polos EaD ocorreu em 2005 (restrito às instituições federais). Foram selecionadas 49 instituições federais e 291 polos EaD. No ano seguinte, um novo edital sem restrição às instituições estaduais selecionou 123 instituições públicas. Foram propostos 805 polos. Atualmente, integram o programa UAB 137 instituições públicas de ensino superior de todos os 26 estados e do Distrito Federal, e são mais de 900 Polos UAB. O programa conta com 133 mil alunos ativos em cursos de graduação e pós-graduação em todo o país. Desde sua instituição, já foram matriculados mais de 900 mil alunos em todo o território nacional.

Figura 5. Capilaridade do programa Universidade Aberta do Brasil no território brasileiro.



Fonte: SisUAB, 2022.

O Programa UAB é um instrumento de coordenação e cooperação com estados e municípios em regime de colaboração. Os três entes possuem atribuições específicas para a implementação do Programa, conforme o Decreto nº 5.800/2006:

Quadro 6. Arranjo federativo do programa federal para atendimento da política nacional de interiorização da oferta de ensino superior público (2006 a 2022).

INSTRUMENTO DE COOPERAÇÃO FEDERAL DA POLÍTICA NACIONAL DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR (Articulado com políticas de formação de profissionais, prioritariamente docentes da educação básica) Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)	
Normativa de instituição:	Decreto 5.800/2006
Modelo de	Condicionado – somente polos UAB que são aprovados e se mantêm com resultado “Apto” em monitoramento periódico pelo governo federal

cooperação	possuem possibilidade de participar dos editais do Programa e receberem os cursos fomentados pelo Programa.			
Atores do Programa	1. Governo federal	2. Governos estaduais	3. Governos municipais	4. Instituições públicas de ensino superior (federais e estaduais)
Co-financiamento do programa				
	Polos UAB		Após 2014	
Os cursos ofertados pelas instituições	<p>O programa cooperava com os governos municipais e estaduais via Plano de Ações Articuladas (PAR), no qual municípios e governos estaduais poderiam indicar polos UAB para receberem recursos. Estes eram transferidos via Programa PDDE para compras dos laboratórios de informática e pedagógicos (Química, Física e Biologia). Tal cooperação do governo federal se limitou aos municípios considerados com baixa capacidade orçamentária. Porém, desde 2012, tal cooperação deixou se efetivar.</p>		<p>As atribuições do governo federal referentes ao financiamento do programa sofrem alterações. Ficam de fora do financiamento a infraestrutura tecnológica das instituições e dos polos UAB, pois o programa deixa de ter recursos de capital. Permanecem custeio e bolsas.</p> <p>Assim, hoje, o financiamento da infraestrutura física, tecnológica e a cessão de pessoal dos Polos UAB e das instituições integrantes da UAB é de responsabilidade de cada um deles.</p>	
Atribuições dos atores participantes do Programa (em 2022)				

<p>Governo federal</p>	<p>Governos estaduais e municípios (não há diferenciação nas atribuições dos dois entes):</p>	<p>Instituições públicas de ensino superior</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulação e gestão do Programa; 2. Financiamento dos recursos humanos das instituições de ensino; 3. Financiamento da logística de visitas aos polos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abertura de Polo UAB no município; 2. Manutenção da infraestrutura física, tecnológica e dos recursos humanos do Polo UAB. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propor os cursos conforme as diretrizes do programa e os municípios que serão atendidos; 2. Realização dos trâmites para implementação das ofertas dos cursos: processos seletivos de alunos, de tutores, de professores, de coordenadores e demais membros que compõem a equipe; 3. Gestão acadêmica dos cursos; 4. Prestação de contas dos recursos transferidos.
<p>Regras de adesão e participação</p>		
<p>Instituições públicas de ensino superior</p>	<p>Governos estaduais e municipais</p>	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitação de adesão ao programa; 2. Articular as ofertas de cursos pelo programa via fóruns estaduais permanentes de formação docente; 3. Participação nos editais de articulação da UAB, propondo os cursos, o quantitativo de vagas e os municípios que serão atendidos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitação de adesão ao programa propondo abertura de polos UAB conforme critérios estabelecidos; 2. Articular cursos junto às instituições integrantes do programa; 3. Ter boa avaliação no monitoramento periódico dos polos UAB, a fim de que o polo seja considerado apto para oferta de cursos e permaneça integrando ao programa. 	

Instância de negociação e pactuação federativa			
<p>Até 2016 – O Decreto 6.755/2009 (revogado), que instituiu a Política Nacional de Formação Docente da Educação Básica, estabeleceu os Fóruns Estaduais Permanentes de Formação Docente. Atribuiu sua criação para os governos estaduais, que articulam junto aos municípios a formação dos professores das respectivas redes. Tais Fóruns tiveram grande atividade no lançamento do programa PARFOR, criado para formar professores em atividade e ainda sem formação superior. No entanto, conforme o programa foi diminuindo suas atividades, os Fóruns (que estavam muito voltados para o programa) também diminuiriam até paralisar as atividades.</p>	<p>A partir de 2016 - O Decreto 8.752/2016, que substituiu o Decreto 6.755/2009 (vigente até o momento), continuou orientando a articulação dos governos estaduais e municipais para a cooperação por meio dos Fóruns Estaduais permanentes de Formação Docente, embora grande parte já estivesse desativado. No entanto, criou uma instância superior de coordenação nacional: o Comitê Gestor Nacional, cuja participação ficou restrita aos membros do MEC, Consed e Undime.</p>	<p>A partir de 2017 - O programa UAB criou os Fóruns de Coordenadores de Polo UAB nacional e estaduais, instâncias de representação e negociação dos municípios e governos estaduais junto ao governo federal. Uma das atribuições foi atuar no processo de articulação dos cursos ofertados pelo programa junto às instituições públicas de ensino.</p>	<p>Após 2019 - Os Fóruns foram revogados por meio do Decreto 9759/2019. Porém, permaneceram instituídos embora não fizessem mais parte da estrutura oficial do Programa, tendo sua existência de forma autônoma.</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir do Decreto 5.800/2006, que instituiu o Programa UAB e outros normativos regulatórios do programa (BRASIL, 2006).

2.3 OS GOVERNOS ESTADUAIS NO PROGRAMA UAB

Como informado no Quadro 5, o Decreto 5.800/2006, que instituiu o Programa UAB, atribuiu aos governos estaduais e municipais a abertura de Polos EaD e sua manutenção enquanto estiverem

integrando o Programa¹⁹. De acordo com o § 1º, Art. 2º do referido Decreto, o Polo UAB é conceituado da seguinte forma:

§ 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se o pólo de apoio presencial como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2006).

Conforme o Art. 4º, o Ministério da Educação firmaria acordo de cooperação técnica ou convênios com entes federativos que tivessem interesse em manter os polos UAB. Conforme verificado, o Decreto não prevê diferenciação de papéis dos governos estaduais e municipais, ficando a critério dos dois entes definirem como atuariam no território caso ambos aderissem ao Programa. A atual portaria que regulamenta os trâmites processuais para a abertura e permanência dos Polos UAB, de nº 218/2018, ratificou este mesmo modelo.

Tais regras de adesão e permanência do polo no programa são estabelecidas pela Capes. Os Polos UAB passam periodicamente por um processo denominado de monitoramento. O objetivo é identificar o cumprimento das obrigações firmadas junto aos mantenedores. Os polos que não cumprem os requisitos estabelecidos são, primeiramente, impossibilitados de receber ofertas de cursos e, em caso de não resolução das pendências informadas, o processo de monitoramento finaliza com o desligamento definitivo do polo UAB.

As obrigatoriedades a serem cumpridas para que um ente federativo consiga ter um Polo UAB em seu município, caso haja admissibilidade, é dispor de infraestrutura física, tecnológica e de recursos humanos, já que o Polo funciona como uma unidade descentralizada das instituições de educação superior integrantes do Programa:

Quadro 7. Atribuições dos governos estaduais e municipais no Programa UAB:

Obrigações do mantenedor de Polo UAB	
Infraestrutura física	a) Espaços gerais do Polo UAB Sala para coordenação do Polo UAB (obrigatório); Sala para secretaria do Polo UAB (obrigatório);

¹⁹ Os Polos UAB passam periodicamente por monitoramento de avaliação e deverão apresentar as condições consideradas necessárias pela Capes para que permaneçam vinculados ao Programa.

	<p>Sala de reunião (opcional);</p> <p>Banheiros (ao menos um feminino e outro masculino) com acessibilidade, conforme o que demandam as Leis 10.908, de 19 de dezembro de 2000, e 11.982, de 2009.</p> <p>b) Espaços de apoio do Polo UAB (obrigatório)</p> <p>Laboratório de informática com instalações elétricas adequadas (rede estabilizada);</p> <p>Biblioteca física, com espaço para estudos;</p> <p>Espaços acadêmicos;</p> <p>Sala multiuso para realização de aula(s), tutoria, prova(s), vídeo/webconferência(s) etc.;</p> <p>Laboratório pedagógico (quando couber).</p>
<p>Infraestrutura tecnológica</p>	<p>I. Computadores em número adequado para atender o quantitativo que alunos(as) que se pretende atender no Polo;</p> <p>II. Conexão à internet em banda larga (recomenda-se acesso mínimo de 2Mb) para todos os ambientes do Polo;</p> <p>III. Ferramentas pedagógicas como Datashow; lousa, podendo ser digital; equipamentos para conferência web ou videoconferência.</p>
<p>Composição da equipe do Polo UAB</p>	<p>1. Coordenador de Polo (indicação do mantenedor do polo);</p> <p>2. Assistente à Docência (de acordo com a quantidade de alunos no polo) (indicação das IES ofertantes de curso no polo);</p> <p>3. Secretária(o) ou Apoio Administrativo;</p> <p>4. Técnico(s) de informática;</p> <p>5. Bibliotecário ou auxiliar de biblioteca;</p> <p>6. Técnico(s) para laboratórios pedagógicos, desde que exista laboratório de biologia, química, física, ateliê de artes, ou quadra poliesportiva (educação física);</p> <p>7. Pessoal de segurança, opcional no caso de existirem equipamentos e segurança;</p> <p>8. Pessoal de manutenção e limpeza.</p>

Fonte: elaboração própria, a partir das informações disponibilizadas pela Capes (2022).

O Polo EaD oferta cursos de diversas instituições que integram o Programa UAB, conforme ilustra a imagem a seguir:

Figura 6. Processo de articulação de cursos no âmbito do Programa UAB.



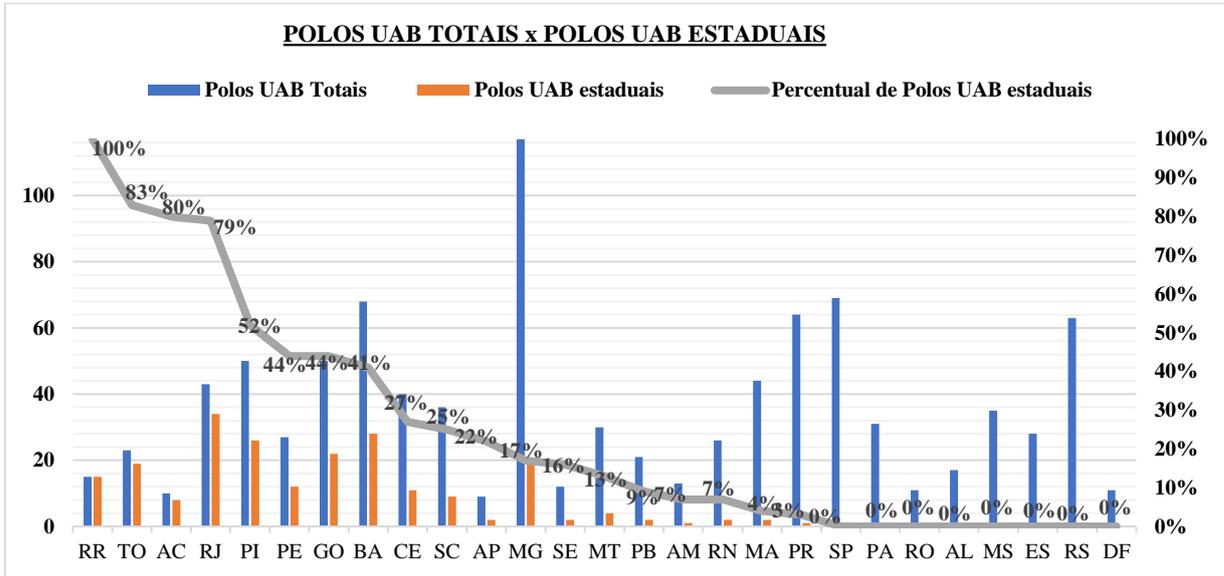
Fonte: UAB Capes, 2022.

A atribuição de manutenção de um Polo UAB pode não ser fácil para determinados municípios, especialmente os do interior. Muitos indicam dificuldades em contratação ou deslocamento de servidores municipais para atuação no polo UAB, assim como dificuldades para providenciar a infraestrutura tecnológica (computadores em quantidade suficiente e atualizados e banda larga suficiente que suporte o uso pelos alunos). Assim, supõe-se que a atribuição do governo estadual que adere ao programa de mantenedor do Polo UAB objetiva o cumprimento do princípio de subsidiariedade aos municípios que não suportariam os custos de abertura e manutenção de um Polo UAB – como ocorre nas demais políticas públicas. Cabe lembrar que o Programa é atrelado à política nacional de formação de professores, cujas vagas são preferencialmente para formar novos professores e aqueles que estão atuando sem formação adequada. Além disso, são ofertados cursos de *latu sensu*, considerando a meta 16, que prevê que, até 2024, 50% dos professores da educação básica devem ter formação de pós-graduação.

Há polos UAB em todo o território nacional. Em pelo menos 19 estados, há pelo menos 1 Polo EaD UAB mantido pelo governo estadual. É discrepante a quantidade de Polos estaduais entre os estados: conforme o gráfico 3, se verifica que alguns estados possuem de 80% a

100% dos polos mantidos pelos estados, enquanto outros menos de 10%.

Figura 7. Relação entre o total de polos UAB e os Polos mantidos pelos governos estaduais.



Fonte: SisUAB, sistema de gestão do programa, 15/09/2021.

Em 7 estados e no Distrito Federal, nenhum Polo EaD UAB é estadual. Os existentes são mantidos pelos municípios ou por instituições de ensino federal. A Capes não conta com um histórico dos motivos de tal diferença, haja vista que o Programa foi gerido no âmbito do MEC, mais precisamente sob a gestão da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) em 2005, e transferido para a Capes em 2009, quando já havia 2 editais para seleção de instituições e polos UAB lançados 4 anos antes. Assim, a Capes recebe o programa já com grande parte da estrutura de polos UAB integrada.

Dessa forma, podemos concluir que, sob a perspectiva das relações intergovernamentais, qualquer decisão dos governos estaduais na política de educação pública superior EaD para além do que estabelece o Programa UAB (como a proposição e a manutenção de polos UAB) comprovaria autonomia na política em questão, o que será investigado no próximo capítulo.



3



3

ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este estudo tem como tema as relações intergovernamentais na produção de políticas públicas de educação no estado federal brasileiro, com foco na relação que se estabeleceu historicamente entre autonomia e coordenação federativa nessa política. O objetivo é mapear a atuação dos governos estaduais no âmbito da política de educação pública superior em EaD, que conta com a atuação dos três entes da federação. O governo federal implementou em 2006 um instrumento de cooperação com governos estaduais e municipais para indução da política em questão – Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) – cujo objetivo é induzir a educação pública superior EaD. Estado e municípios atuam tanto aderindo ao Programa UAB, ao absorverem atribuições definidas pelo governo federal por meio de políticas próprias, como também de forma simultânea por meio da política estadual, implementada via sistemas de ensino ou projeto próprio, como é o caso do CEDERJ.

A análise empírica será orientada pela teoria do federalismo, na qual estados do tipo federal compartilham poder territorial entre dois ou mais governos. O foco da análise recai sobre o poder territorial de governos estaduais, buscando identificar como eles promovem políticas públicas nacionais em seu território. Serão operacionalizadas duas categorias teóricas para permitir a compreensão do fenômeno observado: autonomia e coordenação federativa. As definições e a captura seguem o exposto no Quadro 8:

Quadro 8. Definição conceitual utilizada na pesquisa empírica.

Categorias teóricas da análise empírica da pesquisa		
Categorias	Definição	Identificação
Autonomia	Decisões próprias assumidas pelos governos estaduais	Entrevistas e documentos da política estadual
Coordenação federativa	Atribuições/regras definidas pelo programa federal	Documentos dos programas

Fonte: elaboração própria.

A categoria coordenação federativa contempla as regras definidas pelo governo federal para a atuação dos subentes em seus instrumentos de cooperação federativa, no caso desse estudo, no Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB).

A categoria autonomia pressupõe a capacidade de governos estaduais de tomar decisões que ultrapassam as regras do programa federal, formulando regras próprias para si, seja no âmbito do Programa UAB ou nas políticas estaduais. Entende-se por políticas estaduais as ações formuladas e implementadas no âmbito de seus sistemas estaduais de educação superior ou de programas próprios.

Em seguida, serão dados os passos metodológicos para o alcance do objetivo delineado para a pesquisa:

Quadro 9. Passo-a-passo metodológico da pesquisa empírica.

Etapas de processamento da pesquisa empírica		
Seleção dos estados a serem entrevistados	Análise do banco de dados do Programa UAB	<ul style="list-style-type: none"> Identificação dos governos estaduais que aderiram ao Programa UAB e são mantenedores dos Polos UAB.
Coleta de dados	Entrevistas semiestruturadas	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do roteiro de entrevista; Definição da ferramenta tecnológica a ser utilizada; Marcação do dia e horário das entrevistas.
Seleção do método de análise dos dados coletados	Análise de conteúdo categorial	<ul style="list-style-type: none"> Indicada para pesquisas que utilizam como ferramenta de coleta de dados de textos como documentos, entrevistas, posts de internet, entre outros.
Análise dos dados	Entrevista	<ul style="list-style-type: none"> Processo de codificação: elaboração de categorias e códigos.

Fonte: elaboração própria.

A seguir, será detalhada cada etapa processual da pesquisa empírica.

3.1 COLETA DE DADOS: ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com três gestores estaduais envolvidos na política de educação pública superior EaD. O roteiro (Apêndice A) foi elaborado com perguntas classificadas em três blocos temáticos:

- a) Apresentação – Mapa das atribuições da unidade estadual gestora da política;
- b) 1º Bloco – Mapa do território quanto à educação superior (Meta 12);
- c) 2º Bloco – Mapa da política estadual quanto à educação superior (Meta 12);
- d) 3º Bloco – Mapa da percepção da política federal sob a perspectiva do Programa UAB;

As entrevistas foram realizadas entre o dia 17 de dezembro de 2021 e 25 de fevereiro de 2022 com gestores dos estados do Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro. Foi utilizada a ferramenta de salas de reunião online, que ocorreram de forma síncrona (entrevistador e entrevistado conectados no mesmo horário em tempo real).

3.2 SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Para o alcance do objetivo da pesquisa, a escolha dos três gestores estaduais para aplicação da entrevista deveria contemplar dois critérios: I – Estados cujos governos estaduais tivessem aderido ao Programa UAB; e II – Tivessem política de educação pública superior EaD (sistemas de ensino ou outro projeto de oferta de curso em nível superior).

Entre os dezenove estados que possuem pelo menos 1 Polo UAB mantido pelo governo estadual, os contatos que responderam o convite para a entrevista foram do Rio de Janeiro, do Ceará e de Pernambuco.

O estado do Rio de Janeiro, integra a região considerada a mais rica do país, embora o estado em si esteja sofrendo uma longa crise

fiscal. Já foi a capital do Brasil e também foi o primeiro estado brasileiro a criar uma política de interiorização do ensino superior público nos moldes que passaram a ser adotados pelo governo federal para O Programa UAB. Constituído em 2006, foi inspirado no modelo do Consórcio CEDERJ, criado em 2000, que congrega as 7 universidades públicas do estado (federais e estaduais), o CEFET/RJ e 2 Institutos Federais para a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD. O consórcio permanece em funcionamento até hoje, sendo a Universidade Aberta do Brasil uma parte das ações que executa. Dessa forma, ampliando o acesso ao ensino superior à população fluminense a partir dessas instituições.

No governo do Ceará, integrante da região nordeste, 40% dos matriculados no ensino superior são atendidos pelo sistema estadual. Fica atrás apenas dos estados de São Paulo, Paraná e Bahia, cujos percentuais de alunos matriculados nos sistemas de ensino superior estadual são 70%, 51% e 43%, respectivamente. Salienta-se que, perante a Constituição, a educação superior é atribuição prioritária do governo federal. Assim, tais percentuais são considerados altos em comparação aos demais estados.

Pernambuco possui 21% dos alunos do ensino superior público no sistema estadual. O Inep monitora a cada 2 anos a Meta 12. Os últimos resultados foram disponibilizados em 2020, com números de 2018. Segundo esses dados, Ceará e Pernambuco dificilmente terão o percentual de alunos no ensino superior conforme estipulado pela Meta 12, mesmo tendo crescimento de 8,2 e 5,7 para essa meta, respectivamente, entre os anos de 2012 e 2018. O Rio de Janeiro está mais próximo da meta: em 2018, atingiu 28,2%, com crescimento percentual de 7,8%, entre 2012 e 2018. Cabe lembrar que os percentuais de crescimento englobam a totalidade de matriculados na educação superior, pública e privada.

Quadro 10. Caracterização dos três estados analisados na pesquisa.

Estados com simultaneidade de ações na política de interiorização da educação pública superior			
Dados gerais	RJ	PE	CE
Região	Sudeste	Nordeste	Nordeste

Modelo de simultaneidade federativa na política	Sistema estadual (instituições de ensino superior estaduais e consórcio CEDERJ) e UAB - programa federal.	Sistema estadual (instituições de ensino superior estaduais) e UAB - programa federal.	Sistema estadual (instituições de ensino superior estaduais) e UAB - programa federal.
Instâncias estaduais da política de ensino superior	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI/RJ)	Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI/PE), Secretaria Estadual de Educação (SEE/PE) e Universidade Estadual de Pernambuco.	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Ceará (SECITE/CE)
Instâncias estaduais responsáveis pelas ações no âmbito da coordenação federativa (UAB)	Consórcio CEDERJ	Secretaria Estadual de Educação (SEE/PE) e Universidade Estadual de Pernambuco (UPE)	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Ceará (SECITE/CE)
Percentual de matriculados no sistema de ensino superior estadual em comparação ao total de matrículas públicas	21%	18%	40%
Percentuais de Polos UAB estaduais	79%	44%	27%
Percentual atingido em 2018 da meta 12 do PNE	28,2%	20,4%	22,9%
Pontos percentuais de crescimento da meta 12 (2012 a 2018)*	7,8	5,7	8,2

Fontes: Elaboração própria com base no SisUAB (2021) e no 3º ciclo de monitoramento do PNE (Inep, 2020b).

*Tais percentuais não são específicos das redes estaduais, refletindo todas as ofertas de educação superior (pública e privada).

3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS: ANÁLISE DE CONTEÚDO CATEGORIAL

A técnica utilizada para a análise dos dados foi a Análise de Conteúdo Categórica, cujas categorias são baseadas na perspectiva teórica de Wright (1988) e na sua classificação dos tipos de relações intergovernamentais: inclusiva, sobreposta e autoridade independente.

Conforme os pressupostos da Análise de Conteúdo Categórica para formulação das regras de categorização, realizou-se o processo de codificação das entrevistas dos três gestores a fim de gerar os códigos de cada categoria. A formulação das subcategorias e dos códigos visou extrair uma ideia conceitual sintetizadora dos textos de diversos formatos (orais, produzidos por entrevistas, escritos, imagéticos e digitais), como afirma Saldaña:

Codificar, então, é um método que permite ao pesquisador organizar e agrupar dados codificados em categorias ou famílias pelo compartilhamento de suas características. Não se trataria, então, apenas de etiquetar o conteúdo, mas de conectar o pesquisador dos dados às ideias e das ideias a todos os dados pertencentes a essa ideia (SALDAÑA, 2012, p. 3 apud SAMPAIO; LYCARIÃO 2021, p. 46).

Dessa forma, o processo de codificação das três entrevistas feitas sintetizou trechos das falas dos entrevistados em códigos. O Quadro 11 contém três exemplos de processamento de trechos da entrevista:

Quadro 11. Exemplos do processamento das entrevistas em códigos.

Código	Trecho das entrevistas
Atores	“A SECITE/CE , seja com a educação superior, a SEDUC , com a educação básica e o Conselho de Educação , fazendo a parte das legislações e integrando esse sistema.”
Articulação	“Tem as metas mas a grande meta, você vai lá nos objetivos do PNE , dos planos estaduais e municipais , os objetivos é justamente essa Integração no processo de construção coletiva e essa é a verdade, a gente trabalha mais fortemente a cada tempo essa integração do Poder federal, estadual, municipal e com a sociedade, que também tem responsabilidade sobre isso, tá lá na Constituição no artigo 205, é responsabilidade e dever do Estado e de cada cidadão que se diz

	vivo neste planeta, nesse mundo aqui, como dizia Rolando Boldrin... 'esse Brasilzão do meu Deus'".
Percepção do Programa UAB	“A política é boa e o apoio de vocês, que eu não sei como é que vocês estão aguentando esse tempo todo, mas, é muito bom, quer dizer, a universidade, hoje aqui, o investimento é pouquíssimo porque todo o programa que é feito de que vocês aprovam tem um financiamento que dá para se sustentar. Lógico que a questão da verba de capital, a gente...o governo estadual tem que entrar com isso, já que todo o custeio é realizado pelas políticas federais e junto da UAB, ou nesse momento.”

Fonte: elaboração própria.

Ao final do processamento das entrevistas, foram elaborados 5 códigos idênticos para cada categoria teórica mobilizada na pesquisa, conforme o Quadro a seguir:

Quadro 12. Categorias de análise da pesquisa.

Categorias e códigos da análise de conteúdo categorial		
Categorias	Códigos	Processo analítico da codificação
Coordenação federativa Programa UAB	Atores legitimados	Atores e instâncias que participam da política segundo o Programa UAB
	Articulação dos atores	Instrumentos de articulação promovidos pelo Programa UAB para negociação e pactuação dos cursos, vagas e Polos EaD a serem atendidos
	Atribuições	Ações que os governos estaduais cumprem no programa UAB
Autonomia Políticas estaduais	Atores legitimados	Atores e instâncias que participam da política segundo a política estadual
	Articulação dos atores	Instrumentos de articulação com os municípios para negociação e pactuação dos cursos, vagas e Polos EaD a serem atendidos
	Atribuições	Ações que os governos estaduais cumprem na política de educação superior EaD
	Percepções do Programa UAB	Pontos positivos e negativos do Programa UAB na visão dos gestores estaduais

Fonte: elaboração própria.

O presente capítulo objetivou apresentar de forma sistemática os procedimentos metodológicos desenvolvidos para a obtenção dos resultados da pesquisa, que serão apresentados a seguir, juntamente com a discussão.



4

4

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e a discussão são apresentados de acordo com os códigos produzidos a partir da abordagem metodológica adotada.

4.1 OS ATORES LEGITIMADOS A PARTICIPAR DA POLÍTICA PELOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAIS

Este tópico se propôs a mapear os atores legitimados tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais. No primeiro caso, serão verificadas fontes documentais do Programa UAB: Decreto que instituiu o programa, editais de chamadas UAB, documento que regulamenta a seleção das ofertas de cursos e outros, portarias e instruções normativas. ,

Foram identificados os atores que participam da formulação e da implementação da política no âmbito da autonomia dos governos estaduais, ou seja, atores que não são “legitimados” pelo Programa UAB (formalmente ou informalmente) e que, por isso, participam a partir da decisão dos governos estaduais, foco da pesquisa. O mapeamento ocorreu a partir de consulta às normativas de criação do Consórcio CEDERJ: a Lei Complementar nº 103/2002, no caso do Rio de Janeiro; a Lei de criação da Universidade Aberta do Brasil; e, no âmbito do Ceará, a Lei nº 16.316/2017. O governo de Pernambuco não possui legislação nos mesmos termos dos outros dois governos instituindo um “programa próprio”, uma “UAB Pernambucana”. Por isso, a identificação dos atuantes na política de educação superior EaD em Pernambuco foi realizada somente a partir da entrevista com o gestor estadual.

4.1.1 Atores legitimados pelo governo federal

O Quadro 13 identifica os atores legitimados pelo governo federal para atuação junto ao Programa UAB nos três níveis de governo, com as instâncias representantes:

Quadro 13. Conjunto de atores legitimados no âmbito do Programa UAB.

Atores legitimados na política de interiorização da educação pública superior (Programa UAB)			
Atores	RJ	PE	CE
Burocracia federal	Capes (MEC)		
	Secretarias do MEC, como a SETEC/MEC (legitimada pelo Edital UAB)		
	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Universidade Federal do Ceará (UFC)
	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Universidade Federal do Cariri (UFCA)
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
	Universidade Federal Fluminense (UFF)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)
	Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF-SERTÃO)	-
Total	7	7	6
Burocracia estadual	Consórcio CEDERJ	Secretaria Estadual de Educação (SEE/PE)	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Ceará (SECITE/CE)
	Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)	Universidade Estadual de Pernambuco (UPE)	Universidade Estadual do Ceará (UECE)
	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)	-	Universidade Estadual do Cariri (URCA)

	-	-	Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA-CE)
Total	3	2	4
Burocracias municipais*	Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Municipais de Educação
Total	43	28	41
Instância de representação dos atores	Fórum Estadual Coordenadores de Polos UAB do RJ	Fórum Estadual Coordenadores de Polos UAB do PE	Fórum Estadual Coordenadores de Polos UAB do CE
	Fórum Nacional de Coordenadores UAB	Fórum Nacional de Coordenadores UAB	Fórum Nacional de Coordenadores UAB
Total	2	2	2
Total Geral**	55	39	53

Fonte: elaboração própria.

* Quantitativo de municípios com Polos UAB.

** Foram excluídas as instâncias de representação tendo em vista que elas foram consideradas individualmente na contagem das burocracias.

Os atores legitimados pelo governo federal em todos os níveis governamentais são, basicamente, os necessários para implementação do Programa: a Capes e as secretarias do Ministério da Educação que possuam políticas de formação docente e desejem acordar uma parceria com a Capes (SETEC, SEALF, SEB, SEMESP) são responsáveis por formular, gerir e financiar os cursos junto às instituições integrantes do programa; as secretarias estaduais e municipais de educação (ou, em alguns estados, as secretarias estaduais de Ciência e Tecnologia) são responsáveis pela abertura e manutenção dos Polos UAB; e as instituições públicas de ensino superior federais e estaduais são responsáveis pela oferta de cursos pelo programa. Também foram instituídas por meio de portarias da Capes as instituições representantes dos mantenedores de Polos e das instituições de ensino: o Fórum Nacional de Coordenadores UAB e os Fóruns Estaduais dos Coordenadores de Polos UAB. Possuem prerrogativas formais para indicação de agendas de discussões sobre questões relativas ao programa como fomento, regras do edital e operacionalização do programa. O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu colegiados da administração pública federal e, apesar de as duas instâncias permanecerem exercendo suas atividades, as de representação das instituições ocorrem com menor influência. A situação é bem diferente

dos representantes dos Polos UAB, que conquistaram maior poder de influência e participam das decisões referentes ao processo de articulação dos cursos junto à Capes e às instituições.

Uma hipótese para a atuação mais contundente dos Fóruns de Coordenadores de Polos envolve o processo de articulação dos cursos junto aos Polos UAB, delineados nos editais UAB, que possui algumas diretrizes sobre a escolha dos polos pelas instituições visando a interiorização das ofertas de cursos já que ocorrem em polos de capitais, regiões metropolitanas e médios municípios (estes bastantes articulados pelas instituições). Assim, alguns mecanismos para o direcionamento das instituições nas escolhas dos Polos são feitos nos editais UAB. No entanto, tais mecanismos não definem os polos UAB para cada instituição, havendo ainda certa flexibilidade de escolha dos polos. Dessa forma, há uma necessidade de mobilização por parte de Coordenadores de polos para obter ofertas de cursos, estabelecendo diálogo com as instituições ofertantes (que definem quais polos irão atender). Outro mecanismo que induz ações dos coordenadores de Polo é o pagamento de uma bolsa, à qual somente fazem jus em caso de quantitativo mínimo de alunos em seus polos. O valor, atualmente de R\$ 1.100,00, é bastante atraente em alguns municípios.

Já a instância representativa dos Coordenadores UAB, composta por representantes das instituições públicas de ensino, possui menos pontos de convergência. Isso ocorre, pois, as instituições têm políticas institucionais próprias que as levam a agir em múltiplos campos e também porque nem sempre há convergência entre tais políticas. Cabe salientar que a Capes, por meio do Programa UAB, não define o modelo de EaD a ser adotado pelas instituições, embora o fomento dado tenha papel no desenvolvimento das políticas de educação a distância das instituições.

Também cabe fazer a consideração dos atores municipais, que são a maioria dos atores legitimados por conta da maior quantidade de entes federativos. São os principais mantenedores de Polos UAB – em 7 estados, são os únicos, não contando com a presença do governo estadual. O mapeamento apresentado somente se refere aos governos municipais mantenedores dos Polos e que são, de fato, os que possuem contato direto com a Capes. Não é incomum a ida de prefeitos à Capes em busca de informações sobre o Programa UAB, aproveitando a viagem feita a Brasília para outros fins. No entanto, ainda se compreende que é uma ação de menor frequência do que o acesso aos governos estaduais e, por isso, não houve a indicação da totalidade de municípios nos referidos estados.

Portanto, após o mapeamento dos atores legitimados pelo governo federal no âmbito do Programa UAB, observa-se que há um número considerável de envolvidos na operacionalização do Programa. A dinâmica entre os atores é igual basicamente em todos os estados, com exceção do Rio de Janeiro, que conta com o Consórcio CEDERJ intermediando o contato entre municípios e Capes. As questões referentes aos Polos UAB do Rio de Janeiro são tratadas diretamente com o governo estadual e não com os municípios (com exceção de um mínimo de polos que não fazem parte do Consórcio). A mesma dinâmica não ocorre nos demais estados, inclusive no Ceará e em Pernambuco. Na entrevista do gestor estadual do Ceará, é trazida uma mediação em prol de um município que teve o pedido de polo UAB negado, mas tal atuação não é formal como no Rio.

4.1.2 Atores legitimados pelo governo estadual

O próximo quadro apresenta o mapa dos atores legitimados pelo governo estadual, conforme decisão própria, para atuação junto a sua política de educação superior EaD. Cabe considerar que, no caso do Rio de Janeiro, os atores foram todos definidos na lei de criação do CEDERJ. Já no caso do Ceará, a lei de criação da Universidade Aberta do Brasil no âmbito do Ceará, Lei n.º 16.316/2017, não identifica todos os atores mencionados na fala do entrevistado. Em Pernambuco, por não haver normativa que defina os atores da política estadual, o mapeamento foi feito somente a partir da entrevista com o gestor estadual.

Quadro 14. Atores legitimados nas políticas estaduais de educação pública superior.

Atores legitimados pelo governo estadual na política de interiorização da educação pública superior			
Atores	RJ	PE	CE
Burocracias estaduais	Representantes indicados pelo Governador do Estado	Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI/PE)	Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Ceará (SECITE/CE)
	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI/RJ)	Secretaria Estadual de Educação (SEE/PE)	Universidade Estadual do Ceará (UECE)

	Consórcio CEDERJ	Universidade Estadual de Pernambuco (UPE)	Universidade Estadual do Cariri (URCA)
	Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)	-	Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA-CE)
	Universidade Estadual Do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)	-	Secretaria de Planejamento do Estado
	representantes do quadro permanente de pessoal da Fundação CECIERJ, indicados pelos servidores através de processo eletivo.	-	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
	-	-	Conselho Estadual de Educação
	-	-	Secretaria de Desenvolvimento Agrário
	-	-	Secretaria da Fazenda
	-	-	Conselho estadual de educação
Total	6	3	10
Burocracias federais	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Universidade Federal do Ceará (UFC)
	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Universidade Federal do Cariri (UFCA)
	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
	Universidade Federal Fluminense (UFF)	Instituto Fed. De Educ., Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE)	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

	CEFET/RJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF-SERTÃO)	-
Total	5	5	4
Burocracias municipais*	Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Municipais de Educação
Total	92	184	184
Educação privada superior	-	Universidade Católica	-
Total	0	1	0
Instância de representação dos atores	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	Consórcio Universitas	-
	Academia Brasileira de Ciências (ABC)		-
Total	2	1	0
Instância interfederativa	-	Consórcio Nordeste	Consórcio Nordeste
	-	AMUPE	APRECE
Total	0	2	2
Outros	-	Legislativo Federal	Legislativo Federal
Total	0	1	1
Total geral			

Fonte: elaboração própria.

No que concerne às burocracias do poder executivo dos entes federativos, as políticas estaduais de educação superior pública EaD ampliam alguns atores das burocracias estaduais. Elas incluem outros órgãos do executivo estadual (outras secretarias estaduais) e minimizam a burocracia federal. Não há a presença do MEC e/ou da Capes, permanecendo como atores federais as instituições federais de ensino superior.

A burocracia municipal é ampliada pelo potencial acesso dos municípios ao governo estadual e pela contemplação de todos na política estadual. Porém, o contato entre os dois entes, segundo a fala

dos gestores do Ceará e Pernambuco, é mediada por associações de representantes dos municípios, a APRECE e a AMUPE, respectivamente:

[...] nós temos um projeto entregue a Aprece, associação dos prefeitos do Estado do Ceará para oferecer cursos de especialização para os gestores das escolas municipais de todos os municípios em parceria com a Aprece [...]. (gestor estadual 1).

[...] a AMUPE é a associação dos prefeitos [...], é ela que favorece muito nossas conversas com os prefeitos de incentivo à educação superior [...]. (gestor estadual 3).

Outra instância interfederativa a nível estadual apresentada nas falas dos gestores do Ceará e Pernambuco é o Consórcio Nordeste, que possui uma câmara temática voltada para a discussão da política educacional da região. O Programa UAB e outras políticas estaduais similares vêm sendo pautadas pelo Consórcio. Elas inspiram um projeto de criação da Universidade Aberta do Nordeste (UAbEN)^{20,21}, ainda vinculada ao programa UAB, próxima aos moldes do CEDERJ e parte financiada pelo governo estadual, parte pelo governo federal. Além disso, os Polos UAB seriam utilizados para novas ofertas financiadas pelos governos estaduais.

Novos tipos de atores seriam contemplados já que, no caso do Programa UAB, são participantes praticamente os atores estatais, que implementam o Programa. A participação do legislativo federal aparece nas falas dos gestores do Ceará e Pernambuco com função de financiar projetos das políticas estaduais de educação superior à distância. No entanto, somente Pernambuco obteve êxito – que foi muito comemorado pelo gestor. De fato, verifica-se que a proposta de Pernambuco era muito mais atrativa para o financiamento de parlamentares que, geralmente, dão maior importância a construção de obras:

Em Itabira, agora, nós juntos com alguns deputados estamos construindo um polo extraordinário lá; vai servir toda região do Sertão do Pajeú. É um polo que tem 12 salas grandes, bibliotecas, auditórios, entendeu? Tem uma infraestrutura maravilhosa. É do estado e está sendo feito com emenda parlamentar...por incrível que pareça...(risos). Então, assim, foi

²⁰ UPE debate sobre "Universidade Aberta dos Estados do Nordeste". Universidade de Pernambuco, 2018. Disponível em: <http://www.upe.br/noticias/upe-debate-sobre-universidade-aberta-dos-estados-do-nordeste.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

²¹ Estados discutem criação de universidade aberta do Nordeste. CODED/CED, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.ced.seduc.ce.gov.br/2019/11/14/estados-discutem-criacao-de-universidade-aberta-do-nordeste/>. Acesso em: 24 out. 2022.

escolhido o município de Itabira, dentro do sertão, porque é mais central do que os outros municípios; tá desenvolvendo...agora, vai desenvolver outros cursos em Ouricuri, outro prédio em Ouricuri e outro prédio em Surubim. Então, quer dizer, pegaram o Norte, o Centro e o Agreste para se botar os grandes polos de educação a distância do Estado. (Entrevistado 3).

A política estadual de Pernambuco foi a única a legitimar um ator do setor educacional privado entre os participantes para formulação e implementação da política em questão. Já o Rio de Janeiro foi o único que formalmente legitimou, em sua política, a atuação de representantes do setor científico como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC).

Concluimos que as políticas estaduais ampliam os tipos de atores participantes em comparação ao que é definido no âmbito federal do Programa UAB. Também minimizam a participação do governo federal, embora contemplem as instituições federais de educação superior e, inclusive, financiam ações das instituições federais, não restringindo os recursos às suas instituições.

4.2 INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES PARTICIPANTES DA POLÍTICA FEDERAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Esta análise identificou as formas de articulação da política nacional de educação superior à distância (UAB) e dos três estados, avaliando instrumentos normativos, de planejamento, de monitoramento, de negociação e pactuação da política ou quaisquer outros que articulem ações tanto no Programa UAB quanto na política estadual dos estados analisados. O Quadro 15 apresenta os instrumentos formais do Programa UAB e os que foram citados pelos gestores estaduais:

Quadro 15. Instrumentos de articulação entre os atores participantes da política federa e estadual de educação superior pública.

Articulação entre os atores da política				
Instrumentos de articulação	UAB	RJ	PE	CE

1. Plano Nacional de Educação (Meta 12, 15 e 16)	Sim	Não informado	Sim	Sim
2. Planos estaduais	Não	Sim	Sim	Sim
3. Orientações normativas do programa que regulamentam ações como a concessão de cotas de bolsas, admissão de Polos UAB, etc.	Sim	Não informado	Não informado	Não informado
4. Lei/Decreto de criação dos programas	Sim	Sim	Não	Sim
5. Acordo de cooperação técnica/Convênio	Sim	Sim	Não informado	Sim
6. Reuniões/Eventos do Programa que congregam os diversos atores	Sim	Não informado	Não informado	Sim
7. Instrumentos de gestão	Sim	Não informado	Não informado	Sim
8. Instâncias de negociação e pactuação	Não	Não informado	Não informado	Não informado
9. Visitas Técnicas*	Não	Sim	Sim	Sim
10. Sistemas de gestão das ações pactuadas entre os entes	Sim	Sim	Não informado	Não informado
11. Canais de comunicação formais entre os entes (comunicados formais, equipe técnica de atendimento, etc.)	Sim	Sim	Não informado	Sim
TOTAL	8	6	3	8

Fonte: elaboração própria.

* Informação verificada por meio de pesquisa na internet.

Optou-se por indicar os casos em que não há confirmação pelos gestores como “não informado”, haja vista que o roteiro da entrevista não pontuou claramente tais questões. Somente os casos em que os entrevistados citaram explicitamente instrumentos de articulação é que houve a indicação de “Sim”.

O Programa UAB conta com oito instrumentos de articulação de ações com governos estaduais e municipais, mantenedores de polos e instituições de ensino integrantes da UAB. A Capes conta com coordenações com atendimento aos entes federativos e às instituições (e-mail, telefone, reuniões etc.); oferece sistemas informatizados de

coleta de dados para concessão de financiamento e monitoramento do Programa UAB; emite diversos comunicados formais (ofícios-circulares) para orientações quanto às regras do Programa; assina acordos de cooperação técnica com as instituições que ofertam os cursos e com os mantenedores dos Polos UAB; e orienta ações para o cumprimento das metas 12, 15 e 16 do atual Plano Nacional de Educação.

O CEDERJ possui o mesmo quantitativo de instrumentos, sendo a política mais institucionalizada em comparação às demais, haja vista que o Consórcio CEDERJ se constituiu quase como uma “universidade”. Só não é possível defini-la dessa forma devido à existência de uma “universidade estadual virtual” voltada para a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD. Este é o caso de São Paulo, que fundou, em 2012, a UNIVESP (Universidade Virtual do Estado de São Paulo). A instituição chegou a aderir ao Programa UAB, mas nunca participou dos editais de seleção de instituições, cursos e vagas do Programa.

O gestor do Rio de Janeiro cita que, mesmo após a abertura dos Polos CEDERJ pelos municípios, o contato entre estes mantenedores municipais e o CEDERJ permanece constante, pois “a gente tem que permanecer motivando o território”. Não foram explicados os meios utilizados pelo CEDERJ para motivar os municípios mantenedores dos Polos. Em uma busca na internet, encontram-se notícias nos sites dos municípios a respeito de visitas técnicas do CEDERJ aos municípios em que há Polos EaD para tratar de questões da política estadual. No Ceará, a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Ceará (SECITE/CE) também possui como instrumento de articulação as visitas técnicas aos Polos EaD municipais e estaduais.

As visitas previstas no âmbito do Programa UAB aos Polos estão vinculadas ao processo de monitoramento, quando se verifica se ainda permanecem as condições mínimas exigidas para o funcionamento de um Polo (observadas na adesão ao Programa).

Portanto, o quantitativo de instrumentos de articulação mobilizados pelas políticas estaduais varia entre os estados seguindo a lógica de “quanto mais institucionalizado é o programa/política estadual, maior o quantitativo de instrumentos de articulação”. O RJ é o estado com maior quantidade, enquanto Pernambuco traz poucos instrumentos. Além disso, dois foram unânimes nas políticas estaduais: a orientação das ações a partir do Plano Estadual e de suas metas e as visitas técnicas junto aos municípios mantenedores dos Polos UAB. Porém, nenhum deles é utilizado pelo Programa UAB.

4.3 O REAL PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR EAD NOS ESTADOS DO CEARÁ, RIO DE JANEIRO E PERNAMBUCO

O Programa UAB se constitui como a principal ação indutora do governo federal para a interiorização da educação pública superior EaD. Estabelece atribuições para os três entes da federação, já discutidas no capítulo teórico desta pesquisa. No entanto, as entrevistas com os gestores estaduais capturam diversas outras atribuições assumidas pelo governo estadual. O Quadro 16 indica a dinâmica federativa no âmbito da política de educação superior EaD e o “real” papel que os governos estaduais assumem:

Quadro 16. Atribuições das políticas nacionais e estaduais.

As relações intergovernamentais da educação pública superior EaD			
Políticas	Papel	Definição do papel	Atribuições
Programa UAB (Coordenação federativa)	Agentes do governo federal	Implementação da política definida pelo governo federal	Abertura e manutenção dos Polos UAB estaduais
Políticas estaduais (CEDERJ, UACE e expansão do sistema estadual de ensino superior pernambucano)	Co-gestores da política	Expansão da política para além da definida pela UAB	Apoio à manutenção dos Polos UAB municipais
			Abertura de Polos EaD próprios sem vinculação à UAB
			Fomento à infraestrutura tecnológica das instituições estaduais
			Aproveitamento da infraestrutura do Programa UAB para potencializar outras ações na educação, como a expansão da pós-graduação, oferta de pré-vestibular e ofertas de cursos para áreas de conhecimento não atendidas pela UAB

	Articulação com políticas municipais	Articulação com as políticas de formação docente dos municípios
	Viabilizador da política no estado em que os valores definidos no Programa não são atrativos	Ampliação do fomento estratégico para o Programa UAB (bolsas e custeio)
	Ativismo político em prol da política	Participação positiva em espaços em que se disputa o sentido da política

Fonte: elaboração própria.

O papel definido no Programa UAB para os governos estaduais, agentes do governo federal (WRIGHT, 1998), consiste em implementar a política federal assumindo as atribuições definidas a eles pelo Programa, que consistem na abertura e manutenção de polos UAB estaduais. Isto é reforçado nos seguintes aspectos: o Programa não conta com nenhuma diretriz indutora de priorização de abertura de Polos pelos governos estaduais, ficando à disposição de qualquer um dos entes (governos estaduais e municipais) se manifestarem a qualquer tempo para a abertura dos Polos; é atribuição da Capes definir critérios e requisitos para abertura dos Polos UAB, não havendo participação dos governos estaduais na construção de tais regras; e não há conhecimento de diversas ações que foram informadas pelos entrevistados. Inclusive, a função de subsidiariedade aos polos municipais é bastante significativa para o programa, bem como o reforço orçamentário de bolsas e custeio. No estado do Rio de Janeiro, o CEDERJ viabiliza a implementação do programa. Informalmente, sabe-se que há dificuldades de oferta de cursos pelo programa no estado de São Paulo devido ao valor pouco atrativo dos recursos da UAB para instituições públicas do estado, além dos poucos cursos de graduação oferecidos no estado. A atuação somente é possível com o reforço financeiro feito pela prefeitura de São Paulo.

O papel dado aos governos estaduais nessa política é o mesmo identificado nos diversos estudos sobre a função dos governos estaduais em políticas promovidas após 1988: subsidiar municípios em seu território que não se demostram capazes de assumir atribuições imputadas a eles. Conforme tais estudos, diversas políticas formuladas pelo governo federal possuem os municípios como os principais

implementadores, restando aos governos estaduais um papel residual, com atribuições pouco definidas.

No âmbito da UAB, o mesmo modelo foi proposto. Caberia aos governos estaduais prover os Polos UAB estaduais nos municípios que não pudessem assumir os custos dos Polos. Os estudos sobre relações intergovernamentais classificam este tipo de relação proposta pelo governo federal como “agentes do governo central” (WRIGHT, 1998). No entanto, as entrevistas esclarecem que, nestes três estados, os governos estaduais assumiram o papel de “co-gestores” da política, deixando suas marcas na política federal. Ou seja, embora tenham assumido a atribuição delineada pelo programa federal, não o fazem de forma passiva, mas vinculados às questões que se apresentam em seus territórios. Dessa forma, verifica-se uma dinâmica federativa em que os governos estaduais decidem suas ações na política federal desconsiderando o planejamento governamental pois, no caso destes três estados, a política já existia nas ações dos governos estaduais. A fala dos três gestores passa a nítida percepção de que a política “é deles” e que a UAB é um apoio às ações estaduais. Ou seja, não são só um elemento residual, como a política federal os classifica, mas sim formuladores da política em seus estados. As falas elucidam como a política federal encontrou uma ação prévia dos estados nesse sentido:

[...] nós somos um estado que nós estamos com 3 universidades estaduais, existe há mais de 30 anos, todas as 3: ao UECE tem 45 anos, tá completando 50 anos; a UVA é instalada em Sobral no interior e a URCA em Crato no Cariri, também. A UECE é em Fortaleza, mas tem sete unidades no interior. Olhe bem, dessas unidades, seis têm 40 anos no interior fazendo a interiorização da educação superior regionalizada e com participação dos municípios... então é uma realidade, né? (Entrevistado 1)

Às vezes, nós [CEDERJ] somos motivados, né? Chega, diariamente, convites desses municípios para abertura de Polos CEDERJ...E aí, a gente começa esse levantamento. Não é algo rápido, né? Então, são diversas conversas até a implementação. Quando você fala em graduação, têm as universidades que fazem... as estaduais, aqui [CEDERJ] têm federais...universidades que são bem renomadas que faz o ensino presencial e que, também, não deixa de fazer interiorização por exemplo a gente tem a UERJ que hoje ela tem graduação presencial em outros territórios, também fazem interiorização... a nossa diferença é o EaD. (Entrevistado 2).

A universidade de Pernambuco já nasceu interiorizada de uma certa forma. Temos Campus em Garanhuns, em Caruaru, em Petrolina, em Salgueiro, Arcoverde. Então nestas cidades, nós temos campus universitários do governo [estadual]. E agora, com a política da educação à distância junto com a Universidade Aberta do Brasil, nós temos mais 16 polos do estado [de Pernambuco]. Então, nós estamos, como se diz aqui, do cais ao sertão. A palavra mágica que eu acho que a universidade tem e que a UAB também trouxe foi exatamente “interiorização”. Eu acho que as pessoas não podem ser crucificadas pelo simples fato de terem nascido em uma cidade pequena e não ter a oportunidade de estudo. E a UAB tem provocado isso de uma forma muito agradável e como tem também do lado de vocês e nosso. A interiorização foi uma mão lavando a outra, ou seja, a universidade era interiorizada e junto com programa da Universidade Aberta do Brasil completamos todos os polos e com isso nós temos articulação com os prefeitos, com servidores e agora, maior participação do governo do estado... Vamos ter uma reunião com ele porque o nosso Governador passou a ser presidente do Consórcio Nordeste. (Entrevistado 3).

Outra atuação no âmbito da política de educação pública superior EaD é o ativismo destes gestores nos espaços em que há disputa pelo significado da política, como verificado na fala do gestor 1:

Então a gente já começou a trabalhar essa evolução estatística, qualitativa, da Educação Superior, a partir do ensino presencial e a distância com outro perfil, com outra aceitação, com outra análise...a resistência que antes existia, que eu via nas assembleias, inclusive, em audiências públicas e hoje, é outra coisa.

Diferente da atuação do setor privado na educação superior EaD – com a modalidade já consolidada –, nas instituições públicas ainda não houve a institucionalização dos cursos a distância. As ofertas atuais são fomentadas pelo Programa UAB, embora isso não se configure como fragilidade da modalidade EaD nas instituições integrantes do Programa. Praticamente todas as instituições públicas de ensino superior, como as universidades federais e estaduais e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, atuam no Programa (são raras as exceções, como a USP e a Unicamp, que são integrantes da UAB, mas nunca ofertaram cursos). Além disso, há uma grande demanda de vagas pelas instituições que não é suficientemente atendida pelo programa. A pandemia da Covid-19 constituiu uma “janela de oportunidades” para discutir a modalidade EaD nas

instituições públicas. Isso foi capitaneado pela Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), órgão responsável pela “institucionalização” dessa modalidade junto às instituições federais, com foco nas universidades. No entanto, fica uma incógnita sobre a ação da SESU/MEC em relação às universidades estaduais, haja vista que as propostas do MEC são restritas às universidades federais enquanto a UAB também engloba as estaduais. Portanto, as ações definidas pela Secretaria não envolvem as políticas de expansão e fomento das universidades estaduais.

4.4 A VISÃO DOS GESTORES ESTADUAIS SOBRE O PROGRAMA UAB

Por fim, investigou-se as concepções dos gestores estaduais entrevistados sobre o Programa UAB e seu modelo de gestão. As falas refletem um misto de concepções positivas pelo apoio financeiro que o programa constituiu para a política estadual, mas também indicam fragilidades que o programa possui. Tais percepções são apresentadas no Quadro 17:

Quadro 17. Percepção dos governos estaduais sobre o Programa UAB.

		O que dizem os entrevistados sobre o Programa UAB		
Perspectivas	Motivos	RJ	PE	CE
Positiva	Apoio financeiro às universidades estaduais ou ao programa estadual	Sim	Sim	Sim
	Ampliação do acesso à educação superior para a população historicamente excluída	Sim	Sim	Sim
	Fixação de recursos humanos qualificados nos municípios interioranos	-	Sim	-
Negativa	Déficit da oferta para atendimento da demanda atual	Sim	Sim	Sim
	Imprevisibilidade de provisões de vagas pelo Programa UAB	Sim	Sim	Sim
	Regras do edital pouco flexíveis	-	Sim	-
	Valores das bolsas pagas para as equipes que atuam nos cursos (tutores, professores, Coordenadores etc.)	Sim	-	-

Fonte: elaboração própria.

Conforme o quadro com as falas dos gestores estaduais, a concepção positiva do Programa é motivada pelo repasse de recursos (fomento) e pelos resultados e impactos que consegue atingir. Estes dizem respeito especialmente à democratização do acesso à educação pública superior, ampliando acesso para uma população historicamente excluída das políticas públicas ou que possui grandes dificuldades para isso, que habita o interior do Brasil, assim como fixar essas pessoas qualificadas nos municípios. É bastante conhecida no meio educacional a migração que muitos residentes de pequenos municípios fazem para dar continuidade aos seus estudos. O retorno para o município de origem, após conclusão dos estudos, quase não ocorre.

A fala que mais retrata a concepção positiva do Programa no que concerne à ampliação do acesso à educação superior para a população historicamente excluída é do gestor 3:

[...] nos municípios você vê histórias que você fica encantado...você vê o menino que estudava em cima da árvore; você vê a mãe que depois de criar os filhos, está lá fazendo o curso com a gente; você vê depoimentos de você ficar encantado com a ação que você fez sem saber que ia dar uma coisa tão positiva para uma pessoa tão pobre, tão longe, lá dentro do sítio... A gente tinha lá em Floresta, uma senhora chamada dona Maria. todo dia ela pegava um jumentinho, ia para aula, fazer aula prática e assistir às aulas lá no Polo porque ela não tinha computador e no sítio dela não chegava internet. Os filhos já estavam todos grandes, e ela brigou com o marido, disse...agora, quem estuda sou eu.... passou no vestibular e optou pelo curso de Pedagogia. Não tem preço isso. Então, o programa UAB deu essa oportunidade a muita gente. Não foi pouco não...e isso não é só em Pernambuco não...eu visitei outros estados, você vai conversando com outros coordenadores de universidade...é fantástico, maravilhoso...

Já a perspectiva negativa do Programa, na visão dos três gestores, é a dificuldade de expansão do programa, o que ocorre pela imprevisibilidade dos editais UAB, pelos valores (segundo o gestor do Rio de Janeiro, o custo de vida na região costuma ser maior do que em outros estados) e pelas regras definidas, especificamente, para a distribuição das vagas do programa.

O déficit de vagas fomentadas pelo programa e a falta de previsibilidade de lançamento dos editais de seleção aparecem na fala dos três gestores. Tais declarações são compreensíveis, haja vista o impacto causado nos atores que implementam o Programa. Primeiro pela incredibilidade causada pela interrupção de ofertas. Alinhado a

isso, as prefeituras que mantêm os Polos UAB investem recursos sem que o polo permaneça em utilização e as instituições passam a conviver com instabilidade orçamentária por falta de novos ingressantes. Ademais, a imprevisibilidade não permite o planejamento por parte dos atores – ou, quando há planejamento, não é possível cumprir. Portanto, a imprevisibilidade de abertura de editais e o fato da UAB se constituir como uma ação discricionária do governo federal (embora já dure 16 anos), que pode ser finalizada a qualquer tempo, constituem um desafio.

Aparece na fala do gestor 3 que a “amarração” do edital também seria um ponto negativo, conforme trecho abaixo:

[...] o que às vezes mata e o grupo dos coordenadores já perceberam isso é a forma como é feito o edital. O edital, às vezes saí muito amarrado. Aí, aquilo que a gente pensa enquanto meta, enquanto objetivos, que são muito bonitos a questão da Universidade Aberta do Brasil, às vezes o edital sai e mata essa questão de você atender ou alcançar aquelas metas e objetivos que está na sua instituição pela amarração. Eu também entendo que um edital e não ter dinheiro para dar ao povo. Porque quando eu solto um edital aqui, também para vídeo aula, eu sei que eu tenho 10 mil eu só posso contratar tantas aulas a tanto. Se não entrar ninguém eu fiquei parado, mas alguém vai entrar para fazer. Então, o que se pensa é isso, que o edital é feito para uma amarração.

Por último, o gestor 2 indica que o problema mais contundente seria o valor das bolsas pagas para os profissionais que atuam nos Programa. Conforme já citado em outro tópico, a atuação do CEDERJ com ampliação do valor das bolsas é uma ação extremamente estratégica para o Programa UAB. Sem tal ação, o Programa seria inviabilizado no estado:

Eu acho que o que poderia melhorar no Programa é a questão dos valores das bolsas que aí você motiva mais a permanência dos profissionais que estão por trás, né, desses alunos então... a gente vem fazendo estudo para ver o que que a gente pode melhorar ou até mesmo o que que a gente pode levar para uma discussão para que a gente possa regularizar isso ou melhorar condição dessas pessoas que estão por trás aí da tela ou presencial lá no nosso Polo. (Entrevistado 2).



5

5

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou aprofundar a compreensão das relações intergovernamentais na produção de políticas públicas sob a perspectiva dos governos estaduais, no âmbito da política de interiorização da educação pública superior EaD como campo empírico da pesquisa, com foco nas relações intergovernamentais do Programa UAB. Os estudos sobre a participação dos governos estaduais ainda são residuais. Verificou-se que, embora o Programa UAB tenha um desenho definido pelo governo federal, que legitima os atores da política, os instrumentos de articulação entre os atores, suas atribuições e os objetivos do programa, tal desenho é transformado ao ser implementado pelos governos estaduais. Foi possível visualizar esse cenário nas entrevistas com gestores estaduais do Ceará, de Pernambuco e do Rio de Janeiro.

Os governos estaduais deslegitimam determinados atores e legitimam outros; fazem uso de instrumentos de articulação que não constam no desenho original; ampliam o fomento do programa; ampliam suas próprias atribuições; e ampliam também os objetivos do programa. Inclusive, algumas atribuições são absorvidas pelo desenho do programa, como foi o caso da oferta de cursos pelo programa para atendimento de demanda de formação articulada ao setor produtivo local. Apesar do tipo de relação intergovernamental instituído no programa para os governos estaduais – como *agentes do governo federal* –, nos três estados analisados, os governos estaduais assumem o papel de *Co-gestores*, atuando na política além do que foi definido no Programa.

A hipótese para essa transformação do desenho original na implementação seria pela maior “permeabilidade” dos governos estaduais com relação às questões territoriais, que podem ser legados da política, atores, questões orçamentárias, entre outras. Um exemplo da questão territorial que produziu alteração no desenho do programa ou dificultou sua implementação é a baixa atratividade do valor pago pelo programa aos profissionais das instituições públicas no Rio de Janeiro e em São Paulo. No Rio, o governo estadual, por meio do CEDERJ, complementa o valor repassado às instituições, o que viabiliza o programa no estado. Já em São Paulo, sabe-se que algumas

universidades atuam mediante realização de convênio com a prefeitura para ampliar os recursos do programa, condição para que ofertem cursos pelo Programa UAB. O governo de São Paulo criou sua própria espécie de “UAB” para poder atuar na política de educação pública superior EaD. Não é do conhecimento da Capes que essa situação ocorra em outros estados, nem que os valores dos recursos sejam um empecilho para a implementação do programa. Assim, o território conta muito para o modelo das relações intergovernamentais que irão, de fato, se desenvolver ente os entes federativos na produção das políticas públicas.

Desse modo, a observação pura e simples do desenho da política e dos dados coletados nos sistemas de informação podem não ser suficientes para revelar como se dão as relações intergovernamentais e as atribuições que os governos estaduais assumem nas políticas públicas. Compreender o território e seus elementos constituintes (atores, legado da política, desenvolvimento socioeconômico etc.) pode auxiliar em um desenho da política mais alinhado às expectativas dos governos estaduais.

As percepções dos gestores estaduais entrevistados sobre o programa UAB se equilibram entre positivas e negativas. Apesar dos problemas, o programa cumpre o que se propõe, interioriza a oferta pública de educação superior e é a única fonte de recursos do governo federal para as instituições estaduais. Por isso, não só deve ser continuado, como também ampliado.

Utilizando técnicas de estudos comparados, pesquisas futuras poderão ampliar o rol de estados analisados, seja com foco no Programa UAB ou em outros instrumentos de coordenação de outras políticas federais. Assim, identificando se o fenômeno do redesenho da política é comum em outros estados. Também poderia ser investigado futuramente a respeito dos elementos territoriais (como atores, instrumentos de articulação e fenômenos socioeconômicos) que teriam maior impacto no redesenho da política federal pelos governos estaduais.

Compreender o real papel dos governos estaduais nos programas nacionais poderá contribuir para a melhoria do desenho da política pública, principalmente pelo maior acesso aos municípios e pela permeabilidade às questões territoriais.

Por fim, acredita-se que a política federal possa legitimar as atribuições que já estão sendo realizadas pelos estados, considerando



principalmente a experiência do CEDERJ, no Rio de Janeiro, e da UACE, no Ceará, que atuam junto aos municípios de forma integrada, e não apenas naqueles em que há polos UAB estaduais.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios. **Confira as propostas que a ABM apresentou à Comissão Especial do Pacto Federativo**. ABM, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: https://abm.org.br/confira-as-propostas-que-a-abm-apresentou-a-comissao-especial-do-pacto-federativo/?doing_wp_cron=1650206764.4832940101623535156250.

Acesso em: 17 abr. 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 18 maio 2022.

ALTHUSIUS, Johannes. **Política**. Indianapolis: Liberty Fund, 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>. Acesso em: 29 maio 2021.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 305, de 23 de fevereiro de 1938.** Regula a situação administrativa das instalações de ensino superior da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-305-26-fevereiro-1938-349694-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2012.** Altera os arts. 22, 24, 61 e 220 da Constituição Federal. Senado Federal, Brasília, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/107349>. Acesso em: 24 out. 2022.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Polos UAB.** Brasília, 25 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/mais-sobre-o-sistema-uab/polos-uab>. Acesso em: 24 out. 2022.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200015>. Acesso em: 5 out. 2020.

ELAZAR, Daniel. **Federalism: An Overview.** Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 23, p. 1-17, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>. Acesso em: 5 jun. 2021.

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2020**. Brasília: Inep, 2020b.

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. Resultados. Brasília, atualizado em 3 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 4 nov. 2022.

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2019**. Brasília, out. 2020a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

JACCOUD, Luciana (Org). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: ENAP, 2020.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005>. Acesso em: 13 ago. 2021.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2010.

LICIO, Elaine Cristina et al. **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Texto para discussão, n. 2695, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2695>. Acesso em: 6 jun. 2022.

LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

LIZIEIRO, Leonam. **Federalismo no pensamento político**. Andradina: Meraki, 2019.

MACÊDO, Stephanie. Na Bahia, Luciano Bispo defende Pacto Federativo em fórum de presidentes. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, Aracaju, 7 jun. 2019. Disponível em:

<https://al.se.leg.br/na-bahia-luciano-bispo-defende-pacto-federativo-em-forum-de-presidentes/>. Acesso em: 31 out. 2022.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015>. Acesso em: 8 maio 2021.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014, p. 183-211.

MOTA JÚNIOR, Antônio Macêdo. As universidades estaduais da Bahia e o desenvolvimento local e regional. **Práticas em Gestão Pública Universitária**, v. 2, n. 2, p. 123-141, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/882>. Acesso em: 31 out. 2022.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta"**: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-8XVNRU/1/final_disserta_o_mestrado_pedro_lucas_de_moura_palotti_04.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a "armadilha da decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201413>. Acesso em: 13 out. 2022.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SAMPAIO, Helena; BALBACHESKY, Elisabeth; PEÑALOZA, Verónica. **Universidades estaduais no Brasil**: características institucionais. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SEED - Secretaria de Educação a Distância. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8003-relatorio-gestao-2010-seed-versaofinal-cgu-pdf&category_slug=maio-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 out. 2022.

SEED - Secretaria de Educação a Distância. Ministério da Educação. **Série de Estudos para Educação a Distância**. Brasília, 2000.

SISUAB. Consulta pública. Disponível em: <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>. Acesso em: 31 out. 2022.

SOARES, Márcia; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Apresentação – Mapa das atribuições da unidade estadual gestora da política

1. Poderia fazer uma breve apresentação do (a) senhor (a)?
2. Quais as atribuições da (unidade estadual) no que se refere à educação pública superior? Há ação junto ao setor privado?
3. Há uma unidade específica com atribuições próprias voltadas para a educação pública superior?
4. Como essa unidade se relaciona com os governos municipais para implementação de educação pública superior?
5. Como se relacionam com o governo federal para implementação da educação pública superior?

1º Bloco - Mapa do território quanto a educação superior (Meta 12)

1. Como está o ensino superior no seu estado em relação à meta 12 do PNE, no que se refere à taxa líquida (acesso dos jovens de 18 a 24 anos)?
2. De 0 a 10, com a sua percepção sobre a disparidade no acesso ao ensino superior para o público preferencial (jovens de 18 a 24 anos) deste nível considerando a totalidade dos municípios?
3. Como diminuir a disparidade territorial no acesso?
4. Quais dificuldades o (a) senhor (a) aponta no seu estado para a permanência e conclusão dos estudantes preferenciais do ensino superior público?
5. Quais as dificuldades que o (a) senhor (a) aponta no seu estado para atingimento da meta 12, especificamente no atendimento do público preferencial no que concerne aos municípios?

2º Bloco - Mapa da política estadual quanto a educação superior (Meta 12)

1. Quais políticas seriam necessárias para ampliar o acesso e cumprir a meta do PNE?

2. O que você acha da meta 12 do Plano Nacional de Educação? Qual sua percepção da política nacional voltada para o acesso ao ensino superior público?
3. Como o Plano Estadual de Educação indicou as estratégias para o atingimento da meta?
4. Como os Planos Municipais de Educação indicaram as estratégias para o atingimento da meta?
5. Como o governo estadual tem cooperado com os municípios e com o governo federal na política de expansão de nível superior pública?
6. Vocês possuem políticas próprias (estaduais) de ensino superior? Quais? Quais as diretrizes dessas políticas?
7. Qual sua percepção sobre a implementação de programas nacionais com atribuições compartilhadas entre três entes da federação?

3º Bloco - Mapa da percepção da política federal sob a perspectiva do Programa UAB

1. Como o governo federal tem cooperado com os municípios e com os governos estaduais na política de expansão de nível superior pública?
2. Qual a percepção dos governos municipais do seu estado sobre o Programa UAB?
2. Os cursos ofertados pela UAB são considerados suficientes e consideram a realidade local dos municípios?
3. O modelo de adesão do Programa UAB é atrativo para os subentes? Explique.
4. As regras do programa são claras e estáveis (poucas mudanças ao longo do tempo)?
5. Qual sua percepção sobre as atribuições do governo federal no programa?
6. Você considera que o programa tem atingido aos objetivos propostos: democratização do acesso ao ensino superior público dos residentes dos municípios interioranos e oportunidade de formação inicial e continuada dos docentes e demais profissionais da educação básica)?



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO