



**Paula Araujo da Costa**

**Arranjos Institucionais de Implementação:  
analisando o Consórcio CEDERJ**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação Apresentada como requisito parcial para  
obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Educação pela PUC-Rio.

Orientadora: Naira da Costa Muylaert Lima

Coorientadora: Prof. <sup>a</sup> Alicia Maria Catalano de  
Bonamino

Rio de Janeiro

Fevereiro de 2021



**Paula Araujo da Costa**

**Arranjos Institucionais de Implementação:  
analisando o Consórcio CEDERJ.**

Dissertação Apresentada como requisito parcial para  
obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
Graduação em Educação pela PUC-Rio. Aprovada  
pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof.ª Naira da Costa Muylaert Lima**

Orientadora  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.ª Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Coorientadora  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.ª Cynthia Paes de Carvalho**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.ª Ana Cristina Prado de Oliveira**

Departamento de Fundamentos da Educação –  
UNIRIO

**Prof.ª Monah Winograd**

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e  
Ciências Humanas PUC-Rio

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 2021.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

### **Paula Araujo da Costa**

Graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2018). Integrante do Laboratório de Avaliação da Educação (LAED). Ex-participante do Grupo de Pesquisa em Educação e Desigualdades Sociais (GPEDS) entre 2017-2018, através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) e ex-participante do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) (2015-2016).

### Ficha Catalográfica

Costa, Paula Araujo da

Arranjos institucionais de implementação: analisando o Consórcio CEDERJ / Paula Araujo da Costa; orientadora: Naira da Costa Muylaert Lima; coorientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2021.

118 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2021.

Inclui bibliografia

1. Educação - Teses. 2. Regime de colaboração. 3. Arranjo Institucional de Implementação de Políticas. 4. Educação a distância. 5. Consórcio Cederj. 6. Educação superior. I. Lima, Naira da Costa Muylaert. II. Bonamino, Alicia Catalano de. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD:370

*Para meus pais que mesmo com pouco estudo, sempre acreditaram no poder transformador da educação e apoiaram minhas escolhas educacionais. As minhas irmãs, que nunca desistiram de mim, com amor e carinho.*

## Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus pela vida, pela saúde e por me abençoar diariamente.

À minha mãe e minhas irmãs, que sempre estiverem ao meu lado, me apoiando, confiando nas minhas escolhas. Agradeço por não desistirem, principalmente nos momentos em que quero desistir, por sempre me dizerem “o céu é o limite!”.

À CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais esse trabalho não poderia ter sido realizado.

À minha orientadora, que me apoiou desde o início, acreditou no meu tema de pesquisa e me orientou em todos os momentos nesses dois anos. Naira é um referencial de pesquisadora, professora e de ser humano. Se eu for, 1% do que ela é, estarei realizada. Suas palavras de estímulo sempre me ajudaram a continuar “vamos que vamos!”.

Ao Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd) e seus membros, por me acolherem tão bem, pelas trocas vividas presencialmente e virtualmente. Que possamos nos reunir em breve nos espaços da PUC-Rio. Agradeço a prof. Alicia pelas contribuições no meu projeto como coorientadora e a Juliana Cock pelos momentos de troca, sua amizade é de grande importância para mim.

Ao Departamento de Educação e todos os professores que fazem parte. Minha admiração é tamanha desde a graduação. Aprendo diariamente com vocês. Um agradecimento especial as professoras Patrícia Coelho; Maria Inês; Alicia Bonamino; Jefferson Soares; Cynthia Paes; Rosalia Duarte e Naira Muylaert. Suas aulas no decorrer do mestrado, foram de grande relevância nesse processo de ser pesquisadora. Agradeço a secretaria do departamento, sem vocês, não sanaria tantas dúvidas. E ao CNPq pelos meses enquanto bolsista.

Aos professores que participaram da banca examinadora desse trabalho.

Aos meus colegas de Pós-Graduação, em especial a Natália Rebouças pelas aulas de inglês para o a prova de proficiência.

As minhas amigas críticas que a pós graduação me deu. Valéria Martins, você me incentivou e estudou comigo para prova, sua companhia foi essencial nesse processo. Obrigada por caminhar comigo. Érica Nascimento, sua escuta atenta mimos e cuidados, foram o diferencial para mim, sou um pouco mais humana por

isso. Ana Luiza Honorato, obrigada pelos olhares carinhosos e preocupação comigo e todas nós. Que a pós graduação seja só o começo dessa grande amizade.

Obrigada!

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001*

*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001*

## Resumo

Costa, Paula Araujo da; Lima, Naira da Costa Muylaert. **Arranjos Institucionais de implementação: Analisando o Consórcio Cederj**. Rio de Janeiro, 2021. 116p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A pesquisa “Arranjos Institucionais de implementação: Analisando o Consórcio Cederj” aborda uma política de educação a distância no ensino superior, que vem acontecendo desde os anos 2000 e está em consonância com os dispositivos legais, uma vez que tem como objetivo ampliar e interiorizar, na modalidade semipresencial, o ingresso à educação superior, em particular o acesso aos cursos de formação de professores. O objetivo da pesquisa ao investigar o Consórcio Cederj é analisar o arranjo institucional de implementação, com ênfase no regime de colaboração existente entre os entes federativos (Governo Estadual, através da Fundação Cecierj; Governos Municipais e Governo Federal, com a participação da UAB). Essa investigação à luz da literatura sobre implementação de políticas é relevante, devido à escassez de estudos dessa política educacional fundamentada no referencial teórico da ciência política, especialmente no conceito de arranjo institucional de implementação e no modelo ambiguidade-conflito de Matland. A pesquisa é de natureza qualitativa, realizada mediante análise de conteúdo temática com dados documentais acessados via a Lei de Acesso à Informação. Através dos documentos examinados, foi possível mapear alguns elementos do arranjo institucional como: instrumentos, incentivos e responsabilidades existentes entre os entes federativos. Assim como, identificar o modelo de implementação, proposto por Matland (1995). Esse estudo buscou avançar nas produções acadêmicas sobre o Consórcio Cederj e a educação a distância, utilizando o referencial advindo do campo da ciência política sobre implementação de políticas públicas.

## Palavras-chave

Regime de colaboração; Arranjo Institucional de Implementação de Políticas; Educação a distância; Consórcio Cederj; Educação Superior.

## Abstract

Costa, Paula Araujo da; Lima, Naira da Costa Muylaert. **Institutional Arrangement for Implementation: Analyzing the Cederj Consortium.** Rio de Janeiro, 2021. 116p. MSc. Dissertation – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Institutional Arrangement for Implementation: Analyzing the Cederj Consortium, it deals with a distance education policy in higher education, which has been going on since the 2000s, which is in line with legal provisions, since it aims to expand and internalize, in the semi-presential modality, admission higher education, in particular access to teacher training courses. The objective of the research when investigating the Cederj Consortium is to analyze the institutional implementation arrangement, through the collaboration regime existing between the federal entities (State Government, through the Cecierj Foundation; Municipal Governments and the Federal Government, with the participation of UAB). This investigation in the light of the literature on policy implementation is relevant, due to the scarcity of studies on this study of this educational policy based on the theoretical framework of political science, especially in the concept of institutional implementation arrangement and in Matland's ambiguity-conflict model. The research is of a qualitative nature, carried out through thematic content analysis with documentary data accessed via the Access to Information Law. Through the analyzed documents, it was possible to map some elements of the institutional arrangement, such as: instruments, incentives and responsibilities existing between the federal entities. As well as, identify the implementation model, proposed by Matland (1995). This study sought to advance academic production on the Cederj Consortium and distance education, using the framework from the field of political science on the implementation of public policies.

## Keywords

Regime collaboration; Institutional Arrangement for Policy Implementation; e-Learning; Consortium Cederj; Higher Education.

## Sumário

Introdução .....	17
1. Federalismo e Consórcios públicos: uma abordagem teórica .....	23
1.1. Federalismo.....	23
1.2. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADEs.....	29
1.3. Consórcio Público.....	31
2. Implementação de Políticas Públicas.....	37
3. Educação a distância: sua história e regulamentação no Brasil .....	47
3.1. Dinâmica da expansão do Ensino Superior no Brasil .....	55
3.2. Expansão da EaD nas IES públicas .....	60
4. Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Consórcio CEDERJ.....	65
5. A Implementação do Consórcio CEDERJ .....	74
5.1. Caminhos Metodológicos .....	74
5.2. Consórcio CEDERJ: Análise dos Documentos Normativos .....	81
5.2.1. Principais Achados.....	81
Considerações Finais .....	104
Referências Bibliográficas .....	108
Anexos .....	114

## **Lista de Figuras**

Figura 1: Dimensões políticas e técnico-administrativas .....	39
Figura 2: Distribuição de polos por municípios do estado do Rio de Janeiro .....	69
Figura 3: Instituições que fazem parte do Consórcio CEDERJ .....	83
Figura 4: Diretorias - Consórcio CEDERJ .....	94
Figura 5: Ligação entre atores no Consórcio CEDERJ .....	100

## Lista de Quadros

Quadro 1: Objetivos e Metas do PNE 2001-2010 e do Consórcio Cederj	20
Quadro 2: Trajetória do número de Consórcios públicos brasileiros (2002-2015) .....	34
Quadro 3: Crescimento dos consórcios entre 2002 -2015 .....	35
Quadro 4: Modelo de ambiguidade e conflito (MATLAND, 1995).....	42
Quadro 5: Instituições contempladas pela UAB .....	63
Quadro 6: Relação dos municípios que recebem o Polo do Cederj .....	69
Quadro 7: Municípios que recebem o Polo Cederj e não possuem IPES presenciais .....	70
Quadro 8: Documentos Normativos - Consórcio Cederj.....	78
Quadro 9: Síntese Metodológica da Pesquisa .....	80

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Nível de formação dos professores da EI e do EF I em 2001 e 2019. ....	59
Tabela 2: Cursos ofertados pelo Consórcio Cederj – ano 2020 .....	67
Tabela 3: Concluintes EaD - Consórcio Cederj - 2019 .....	72

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1: Oferta de vagas no Ensino Superior - Brasil - 2014-2019.....	55
Gráfico 2: Oferta de vagas nas IES separadas por Modalidade e Rede - Brasil - 2014-2019 .....	56
Gráfico 3: Número de cursos por tipo de instituição – 2014-2019 - Brasil	57
Gráfico 4: Distribuição das vagas em EaD por Região do Brasil- 2019.....	58

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ABC – Academia Brasileira de Ciências

ADEs – Arranjos de Desenvolvimento da Educação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CD – Coordenador de Disciplina

CECIERJ – Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema

CNE – Conselho Nacional de Educação

COGIVA/PB – Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba

CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica

EaD – Educação a Distância

EF – Ensino Fundamental

EI – Educação Infantil

e-SIC – Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão

FAETEC – Fundação de Apoio à Escola Técnica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério

IDHM – Índices de Desenvolvimento Humano Municipal

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPES – Instituição Pública de Educação Superior

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MEC – Ministério da Educação  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais  
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SECTI - Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Inovação  
UAB – Universidade Aberta do Brasil  
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense  
UF – Unidade Federativa  
UFF – Universidade Federal Fluminense  
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNIREDE – Universidade Virtual Aberta do Brasil  
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

*“A nação que investe em sua gente nunca tem desperdício ou prejuízo.*

*Observo atento e analiso: só se muda agindo diferente.*

*O poder de um povo está na mente, é a chave que abre essa prisão, é a luz que aponta a direção pra seguir por qualquer estrada escura.*

*Um país desnutrido de leitura só se salva comendo educação”.*

*Fome de Educação – Bráulio Bessa*

## Introdução

Essa pesquisa tem como tema a implementação de políticas públicas em consórcios que ofertem, através da educação a distância, cursos de ensino superior, em especial, os cursos de licenciatura. Para isso, investigamos a implementação do Consórcio CEDERJ (Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro), existente no estado do Rio de Janeiro desde os anos 2000.

Se constitui em uma ação conjunta do Governo do Estado do Rio de Janeiro - através da Fundação CECIERJ (Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro) e da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) -, do Governo Federal, de prefeituras municipais fluminenses e das sete Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) localizadas no Estado, a saber: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET; Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF; Universidade Federal Fluminense – UFF; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO; Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

A política em questão, é implementada a partir de um modelo de cooperação técnica e financeira, estabelecida entre municípios, estado e a União, atuando para a oferta de cursos de graduação em cidades em que há pouca oferta ou nenhuma oferta de cursos presenciais gratuitos. Nesse sentido, o Consórcio CEDERJ se caracteriza como uma política de ampliação e interiorização da oferta de ensino superior. Por envolver a participação de instituições das três esferas governamentais – União, estado e municípios – sua formulação e implementação se ancoram nos princípios constitucionais do regime de colaboração entre os entes federados, o que faz com que a política adquira um arranjo institucional de implementação complexo, por envolver uma multiplicidade de agentes implementadores, situados em diferentes camadas e níveis (HILL e HUPE, 2003).

Para compreender a implementação do Consórcio CEDERJ foi necessário se debruçar sobre a literatura que discute o sistema federativo que caracteriza o Brasil.

Para isso Abrucio e Franzese, (2007, p.2) nos ajudam a compreender que o federalismo se trata de um

acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Uma das possibilidades de se efetivar acordos que compatibilizem os princípios constitucionais da autonomia e da interdependência, é a criação de Consórcios públicos, caracterizados pela “união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é a base desta aliança intergovernamental, preservando a decisão e a autonomia dos governos locais, sem qualquer subordinação hierárquica” (ABRUCIO e FRANZESE, 2013, p.143). Complementarmente, Flexa e Barfastefano (2020, p.328) afirmam que o Consórcio público pode ser compreendido como uma “solução organizacional para suprir as necessidades de coordenação e integração entre os entes federativos, destinada a operar competências a ele delegadas, constituindo-se como expressão do exercício das autonomias dos entes consorciados”.

Os consórcios públicos atuam na provisão de serviços de diversas áreas sociais, em especial a área da saúde, seguida pelo desenvolvimento urbano. No caso da Educação, há poucas iniciativas sendo implementadas por meio de consórcios.

Porém, algumas se destacam ao longo dos anos em alguns estados brasileiros. Uma delas é o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), fundada em 1985, representando 37 municípios do estado de São Paulo, que atuam em projetos e ações nas áreas da saúde, educação, meio ambiente, cultura, turismo, infraestrutura, agricultura, entre outras. Na educação, promovem através da Câmara Técnica de Educação, uma padronização das competências administrativa das escolas, além de organizar processos regionais de formação de professores, com profissionais contratados ou de convênios com universidades da região (TEIXEIRA; MARTINS; GIANNINI, 2019).

Outra iniciativa foi o Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista, criado em 1991, com o consorciamento de dez municípios de São Paulo.

Idealizado por iniciativa da Universidade Estadual Paulista (Unesp), que tinha a intenção de firmar um trabalho regional conjunto, conseguiu com a união dos municípios estabelecer estratégias para melhoria do ensino da região, “além de desenvolver serviços e atividades condizentes com um plano regional de educação, principalmente organizando o processo de formação continuada dos professores” (TEIXEIRA; MARTINS; GIANNINI, 2019, p. 99).

Além destas duas, pode-se destacar o Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (COGIVA/PB), criado em 2010, abrangendo treze municípios do interior paraibano. Sua intenção era a de evidenciar o campo pedagógico, através da padronização das diretrizes curriculares para a Educação Infantil, com a criação de uma base regional comum e do Programa Regional de Formação de Professores e Coordenadores na Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Vemos assim, iniciativas de consorciamento na educação, em especial na educação básica, voltada para a formação continuada de professores ou para a gestão educacional. No ensino superior, a iniciativa encontrada é o Consórcio Cederj, caracterizado pela junção de diferentes responsabilidades por parte das instituições, de diferentes entes governamentais, envolvidas no consórcio: ao Governo estadual, através da Fundação CECIERJ e da SECTI, cabe a gestão administrativa, logística e acadêmica do modelo pedagógico proposto; o Governo Federal, através da UAB responde, fundamentalmente, pelo pagamento de bolsas e pela regulação dos cursos; as universidades consorciadas são responsáveis pelo projeto político-pedagógico e pela gestão acadêmica dos cursos, junto ao consórcio CEDERJ; e as prefeituras fluminenses, em conjunto com o CEDERJ, são responsáveis pela instalação e manutenção dos polos de apoio presencial localizados nos municípios escolhidos.

O Consórcio Cederj oferece cursos de bacharelados, tecnólogos e, principalmente, licenciaturas, em especial o curso de Pedagogia. Isso porque os dispositivos legais educacionais apontam para a ampliação da oferta de ensino superior. O artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, 9394/96) dispõe sobre a formação docente, que deve ser realizada em cursos de nível

superior, embora esse mesmo artigo admita uma formação em ensino médio normal:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE) é outro dispositivo legal que incentiva a ampliação da oferta de formação docente em nível superior. O primeiro PNE (2001-2010), elaborado em 1996 e sancionado apenas em 2001, pela lei nº10.172/01, apresenta objetivos e metas que deveriam ter sido cumpridos no período de dez anos, ou seja, até 2010. Uma dessas metas foi o aumento do percentual de professores com nível superior, apresentado no item 10.3 da meta 18 do primeiro PNE:

Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas (BRASIL, 2001).

Esta meta, que de forma similar também se apresenta na meta 15<sup>1</sup> do atual PNE (2014-2024), incentivou a expansão da oferta de ensino superior ao longo dos últimos anos. Alinhado a este dispositivo legal, o Consórcio Cederj, apresenta quatro objetivos principais que incentivam a ampliação da oferta de ensino superior de acordo com algumas perspectivas do PNE (2001-2010):

**Quadro 1: Objetivos e Metas do PNE 2001-2010 e do Consórcio Cederj**

<b>Objetivos e Metas PNE 2001-2010</b>	<b>Objetivos do Consórcio Cederj</b>
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País;	Contribuir para a interiorização do ensino superior gratuito e de qualidade no estado do Rio de Janeiro;

<sup>1</sup> Meta 15 do PNE (2014-2024): Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, Política Nacional de Formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior.	Contribuir para o acesso ao ensino superior daqueles que não podem estudar no horário comercial;
19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.	Atuar na formação continuada a distância de profissionais do Estado, com atenção especial ao processo de atualização de professores da rede estadual de ensino médio;
12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.	Aumentar a oferta de vagas em cursos de graduação e pós-graduação no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: elaboração própria a partir de Bielschowsky (2017); Objetivos e Metas PNE 2001-2010

Desse modo, os objetivos do Cederj vão ao encontro das metas propostas pelos dois PNE's (2001-2010 e 2014-2021) e, desde a sua criação, no ano de 2000, vem ampliando a oferta de ensino superior no território do estado do Rio de Janeiro.

No campo da educação, são poucos os estudos (ASSUMPÇÃO; CASTRO e CHRISPINO, 2018; LO BIANCO; FARIA, 2019; FREIRE, 2013; ROCHA, 2010; SANTOS, 2015; SANTOS, 2014; TEIXEIRA, 2009) que investigam o Consórcio Cederj, sendo que nenhum deles utiliza os referenciais teóricos advindos do campo da ciência política, em particular os que abordam os arranjos institucionais de implementação, definido por Gomide e Pires (2014, p. 19) como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Neste sentido, este estudo busca preencher essa lacuna ao se propor investigar, a implementação do Consórcio Cederj – objeto pouco explorado nos estudos educacionais – à luz de referenciais oriundos da ciência política. Mais especificamente, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o arranjo institucional de implementação do Consórcio CEDERJ. E para isso, se faz necessário subdividir o objetivo geral em dois objetivos específicos, que são: i) caracterizar o arranjo institucional de implementação do Consórcio; ii) compreender o regime de colaboração entre os entes federados no arranjo institucional de implementação do Cederj.

Importa ressaltar que esta pesquisa foi atravessada pela crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus, o que nos levou a fazer algumas alterações no projeto inicial da pesquisa, que previa a realização de entrevistas com os diretores dos polos presenciais do Consórcio Cederj de municípios que não contavam com a presença de nenhuma instituição pública de nível superior.

Devido a impossibilidade de realização das entrevistas, em decorrência da pandemia, o foco da pesquisa se voltou para os documentos normativos, obtidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), nos quais procuramos identificar elementos que caracterizam não apenas os arranjos institucionais de implementação do Consórcio, como também, as ambiguidades e conflitos presentes na formulação da política. Aspectos próprios do processo de implementação, como práticas, interações e percepções dos agentes burocráticos não foram possíveis de serem coletados.

O estudo está dividido em cinco capítulos, além da introdução deste trabalho. O capítulo 1 discute o federalismo brasileiro e os Consórcios públicos como arranjos institucionais que efetivam o regime de colaboração entre entes federados na provisão de serviços sociais. O capítulo 2 apresenta o referencial teórico que fundamenta as análises realizadas neste estudo. Este referencial é oriundo do campo da ciência política, em especial, o campo que discute a implementação de políticas públicas. Para o nosso interesse, nos debruçamos especialmente na literatura que aborda os arranjos institucionais de implementação (PIRES e GOMIDE, 2018; LOTTA e VAZ, 2015; HILL e HUPE, 2003) e as ambiguidades e os conflitos que caracterizam tipos diferenciados de implementação (MATLAND, 1995). O capítulo 3 apresenta a história do Consórcio Cederj no estado do Rio de Janeiro, apontando a sua abrangência no território estadual. O capítulo 4, traz a história do Consórcio CEDERJ e sua atuação no Estado do Rio de Janeiro. O capítulo 5 apresenta a metodologia utilizada e discute os achados da pesquisa à luz dos conceitos de arranjos institucionais de implementação e, por fim, tecemos algumas considerações finais.

## **1. Federalismo e Consórcios públicos: uma abordagem teórica**

O referencial teórico deste capítulo dedicou-se a apresentar um breve histórico do Federalismo no Brasil para compreendermos os Consórcios Públicos como possibilidade de arranjos institucionais baseados no regime de colaboração para a implementação de políticas públicas sociais.

### **1.1. Federalismo**

O termo “federalismo” deriva da palavra *foedus*, que, em latim, significa pacto ou contrato. Em sua dimensão histórica, “federalismo” está relacionado a pactos/contratos entre as unidades políticas (governos estaduais e municipais), para melhor gestão e distribuição dos recursos, principalmente de políticas sociais (relacionadas à saúde, educação, assistência social, por exemplo). Para Garson (2009, p.27), que analisa o termo federalismo sob a ótica da ciência política, o define como “uma forma de organização político-territorial de poder para a gestão do território”. Prevê autonomia e interdependência entre os entes federados, a partir de um conjunto de complexas alianças, buscando uma união de valores e interesses para que assim as políticas possam ser implementadas de acordo com os contratos/pactos que foram estabelecidos (ARRETCHE, 2012).

No Brasil, o federalismo constitui um dos traços característicos do Estado desde a Proclamação da República, em 1889, gerando, ao longo dos anos, diversos momentos conturbados com tensões, conflitos, avanços e retrocessos na relação entre os níveis de governo. Ao longo desses mais de 130 anos, as Constituições Federais que vigoraram (CF de 1824; 1891; 1934; 1937; 1946 e de 1967), ora favoreciam maior poder aos entes subnacionais, ora favoreciam maior poder à União. Esse favorecimento refere-se, principalmente, a capacidade orçamentária e à de gestão dos recursos de cada ente federativo.

Regimes autoritários ao longo do século XX (1930-1934; 1937-1945; e 1964-1985), chegaram a extinguir a autonomia política das unidades subnacionais por longos períodos, por meio das Constituições Federais formuladas nos períodos

de 1934, 1937 e 1967, onde a União passou a ter um papel central no planejamento e financiamento da atividade econômica, ocasionando uma centralização da autoridade política (ARRETCHE, 2012).

No período de atuação do governo de Getúlio Vargas, a União se fortaleceu, tornando-se o pivô de sustentação de todo o arranjo federativo, o que fez com que “as prerrogativas presidenciais, ancoradas nas competências institucionais da União, estivessem apoiadas em três pilares fundamentais: o poder de iniciativa legislativa do presidente, o poder regulamentar e sua estrutura de governança” (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p.11).

Com esse fortalecimento da União, os governos estaduais perderam autonomia. Tal centralização foi marcada por uma supervisão federal das políticas implementadas pelos governos territoriais, que tinha como principal justificativa o controle da corrupção que poderia acontecer nos municípios e do clientelismo na política local, abandonando a possibilidade de uma autonomia política dos estados (ARRETCHE, 2005; 2012).

Somente entre 1946-1964, um equilíbrio foi vivenciado nas relações federativas no Brasil. Tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder, quanto na prática democrática, uma vez que os governos estaduais assumiram funções políticas permitindo o aumento de seus espaços na provisão de serviços públicos. Além disso, houve a ampliação de algumas competências municipais e o surgimento de um incipiente movimento municipalista (ABRUCIO; FRANZESE, 2013).

Para Abrucio e Franzese (2013, p.136), há de se ressaltar dois aspectos positivos nesse novo período das relações federativas

As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas que no federalismo centrífugo da Primeira República ou no centralismo autoritário do primeiro período Vargas, compatibilizando melhor autonomia e interdependência. Além disto, foram constituídas as primeiras políticas federais de combate à desigualdade regional.

Esse equilíbrio foi rompido com o golpe militar de 1964, gerando nos 20 anos seguintes, um modelo autoritário, com uma centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005), justificada pelo mesmo discurso de

combater a corrupção e o clientelismo existente nos entes subnacionais (ARRETCHE, 2012).

Na redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, incorporou-se uma importante inovação em relação às Constituições anteriores e em relação as demais Constituições de outras nações ao estabelecer como entes federativos os governos municipais e o Distrito Federal. Tal incorporação deu início a uma nova fase do federalismo brasileiro, marcada por “transformações aceleradas e de ascensão de novos personagens com fortes bases locais” (LASSANCE, 2012, p. 26), sendo possível germinar o trinômio da democratização, descentralização e busca pela universalização das políticas sociais (ABRUCIO e FRANZESE, 2013; LASSANCE, 2012).

Mudanças nessa estrutura federativa brasileira foram tomando novas formas, na tentativa de reestabelecer e expandir direitos aos cidadãos. Houve um processo de descentralização tanto em termos financeiros como políticos, o que tornou os municípios implementadores de políticas formuladas e coordenadas na maioria das vezes pelo governo federal. Os municípios receberam tarefas e poderes que ainda não haviam sido conferidos aos entes locais, seja por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999).

Outra mudança causada pelo novo federalismo brasileiro diz respeito à criação de um modelo predatório e não-cooperativo, distanciando-se da lógica de cooperação que deveria ser estabelecido com as articulações entre os entes federados (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012). O modelo predatório e não-cooperativo praticado pelas relações entre os governos contou com o predomínio do componente estadualista, refletido pelos estados que repassavam de forma irresponsável seus custos financeiros à União, além de reduzirem suas responsabilidades em termos de políticas públicas, devido ao processo de municipalização.

Os governos estaduais detinham os instrumentos financeiros e administrativos, fortalecendo seu sistema de poder, através de bancos estaduais, empresas estatais estratégicas e das fortes lideranças no Congresso Nacional, gerando, como já mencionado, um federalismo estadualista. No entanto, se tornou

predatório, pelo padrão de competição não-cooperativo que prevalecia nas ligações dos estados com a União e deles entre si (ABRUCIO, 2005). O que levou ao abandono de políticas sociais, repassando-as cada vez mais aos municípios, fazendo com que estes se tornassem agentes centrais na prestação de serviços públicos (LASSANCE, 2012; ABRUCIO e FRANZESE, 2013).

Com o passar dos anos, emendas constitucionais e outras leis federais foram criadas para modificação de artigos da Constituição Federal de 1988. Reformas e mudanças começaram a ser implementadas no Estado brasileiro com o objetivo de tornar os serviços sociais mais eficientes.

A Reforma Gerencial de 1995, como ficou conhecida, aconteceu menos de dez anos depois da reforma ter se iniciado na Grã Bretanha. Para Bresser-Pereira (2010), o Brasil iniciou sua reforma antes mesmo dos países desenvolvidos da época – França, Alemanha e Japão – iniciarem esse processo. Respondeu ao grande aumento das demandas do Estado, que através da CF de 1988, tornou os municípios brasileiros entes federativos autônomos e descentralizou suas políticas sociais. A Reforma buscava tornar a administração pública ou a organização do Estado mais eficiente, conseguindo legitimar os serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social, deixando-o mais eficiente (LASSANCE, 2012).

Porém, mesmo com essa autonomia, as unidades subnacionais executavam os serviços lentamente, principalmente por acreditarem que cabia à União promover diretamente o desenvolvimento social do país. Alguns municípios possuem pouca capacidade técnica e financeira para executar as políticas públicas sociais, gerando altos conflitos e contradições entre as camadas governamentais, deixando de corrigir ou minimizar as desigualdades através da implementação de políticas sociais (ABRUCIO (2005); ABRUCIO e FRANZESE, 2013; GRIN E ABRUCIO, 2018). Para Abrucio (2005, p. 48), os obstáculos existentes para o bom desempenho dos municípios brasileiros giravam em torno da

desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais.

Além das desigualdades financeiras e administrativas, existia a ideia de que os municípios não poderiam, por si só, resolver todas as demandas coletivas que

eram colocadas em destaque (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012). O Brasil foi prejudicado pelo municipalismo autárquico, visão em que prefeitos locais poderiam gerir sozinhos todas as demandas sem que necessitassem de diálogo com os demais entes federados.

Essa definição foi elaborada, de acordo com Abrucio (2005), por Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André (SP) que era um dos grandes defensores do municipalismo. Esse movimento, incentivava a “prefeiturização”, tornando os prefeitos integrantes principais e único das decisões locais, fazendo com que “cada qual defendesse seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos “micro” e macrorregionais” (ABRUCIO, 2005, p.48).

Assim, atritos foram ganhando força e um sistema predatório entre unidades subnacionais foi se construindo, pois havia uma grande quantidade de municípios pequenos com baixa capacidade de sobreviver com recursos próprios. Essas coordenações federativas eram estabelecidos entre as unidades subnacionais em políticas sociais como saúde, educação e meio ambiente, fugiam de uma perspectiva cooperativa, e se tornavam uma corrida para o recebimento de recursos que partiriam de outros níveis governamentais e até mesmo por investimentos da iniciativa privada (ABRUCIO, 2005).

A articulação entre os entes da Federação brasileira apresenta-se na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação e coordenação na produção de políticas e de serviços públicos, resultando muitas vezes em movimentos de cooperação, coordenação e integração, que para Abrucio e Franzese (2013), representa uma coordenação federativa bem sucedida. A cooperação e a coordenação são relacionadas à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com a utilização de barganhas e controle mútuo entre os demais entes federados. E a integração diz respeito à vinculação de parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas.

Assim, as políticas passaram a ser ofertadas de forma descentralizada, ainda que regulamentadas centralmente e localmente, pois por mais que a regulação seja centralizada, isso não significa, necessariamente, que esta seja de competência exclusiva do governo federal, já que a própria Constituição Federal de 1988 traz em

sua formulação (Art.23) atribuições de competências comuns entre os níveis de governo. Assim, a União pode estabelecer as normas gerais que podem ser suplementadas por normas estaduais e municipais

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A CF/88 imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal brasileira, transferindo aos municípios responsabilidades inéditas quanto à formulação e a implementação de serviços públicos. Em alguns de seus artigos expressa a intenção de adequação ao regime de colaboração em diversos serviços públicos

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino;

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo como objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Art. 2019-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (BRASIL, 1988).

O objetivo de um regime de colaboração é articular os entes federativos nas várias ações que lhes cabem. O art. 211, apresentado acima, mostra essa necessidade de articulação em âmbito educacional, na expectativa de atender aqueles que necessitam. O federalismo cooperativo é proposto para a área educacional, porém “o que existe, por hora, é mais uma intenção constitucionalizada do que um conjunto de estruturas e instrumentos” (ABRUCIO, 2012, p. 122). A municipalização do ensino não ocorreu da maneira que foi pensada, acarretando problemas na distribuição das matrículas do ensino fundamental. Não havia critérios claros de repasse das funcionalidades, de modo

que “este processo dependeu muito mais do jogo do poder federativo que da política educacional em si mesma” (ABRUCIO; FRANZESE, 2013, p. 155).

Com a sensação de fracasso trazida pelo regime de colaboração na área educacional, o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) adotou o fortalecimento de mecanismos de coordenação federativa, com as aprovações e implementações da Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE); a criação e o fortalecimento de mecanismos de informação e avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Censo Escolar; a descentralização dos recursos de programas federais de merenda escolar e do livro didático; a redistribuição de recursos provenientes de fundos, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); a criação de programas que descentralizavam recursos, como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Bolsa Escola Federal (SEGATTO e ABRUCIO, 2016; 2018).

Com essas políticas, em especial o FUNDEF, o governo federal impulsionou a descentralização da oferta educacional, por meio do regime de colaboração entre os entes federados. A colaboração se dá na medida em que é a União quem formula e fornece os recursos financeiros (e, em alguns casos, os recursos técnicos também) e os entes federados que executam/implementam a política.

No entanto, há outras formas de se estabelecer a provisão de serviços educacionais com base no regime de colaboração. Uma dessas formas são os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e, também, os Consórcios Públicos, a serem discutidos nas próximas subseções.

## **1.2.**

### **Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADEs**

Como já mencionado, a CF de 88 e legislações posteriores definiram o regime de colaboração, possibilitando a formulação de políticas marcadas por enormes diversidades nas relações intergovernamentais. Isso é comum, visto que trata-se de um país com lógica federalista, que constrói relações verticais entre

governo federal e governos subnacionais e, também, estabelece relações horizontais entre atores não governamentais (GRIN e SEGATTO, 2019).

Na construção desse relacionamento horizontal, observou-se nas últimas duas décadas o surgimento da cooperação intermunicipal na educação, com a criação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), posteriormente chamados de territórios de cooperação (GRIN e SEGATTO, 2019). Os ADEs surgiram a partir da iniciativa de institutos empresariais na educação em alguns municípios brasileiros, com a intenção de “diminuir a descontinuidade das ações, melhorar o desempenho educacional e aumentar a escala de atuação nos municípios atendidos.” (GRIN e SEGATTO, 2019, p. 1309).

Segundo Grin e Abrucio (2017), o modelo mais específico de ADEs teve impulso com a iniciativa do Ministério da Educação, em parceria com organizações internacionais, não governamentais e fundações empresariais. Esses arranjos, mesmo não possuindo um quantitativo expressivo, estão organizados em quase todas as regiões do Brasil, e por estar envolvidos dessa maneira, passaram a ser considerados como uma forma de implementar o regime de colaboração no Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007. Além disso, Grin e Abrucio (20017, p. 41) destacam o apoio que o Movimento Todos pela Educação deu “para apoiar sua implantação nos municípios como um caminho para elevar a qualidade local da educação pública”.

Com efeito, municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes podiam se unir em um regime de colaboração, podendo incluir o apoio do governo federal e dos estados, além dos agentes não estatais na busca da troca de experiência para solucionar as dificuldades presentes naquele sistema educacional (GRIN e SEGATTO, 2019; GRIN e ABRUCIO, 2017).

Por mais que ocorram iniciativas de instituições privadas, existe a dificuldade de permanência das iniciativas dos municípios, seja pelo desinteresse das instituições não governamentais ou pelos municípios em não darem continuidade, já que não há uma “punição” em deixar a política ser descontinuada antes do tempo acordado. Além disso, a mesma não recebe recursos públicos, não havendo, assim, uma obrigatoriedade dos governos federal e estaduais para o

financiamento das ADEs. Isso deixa a iniciativa mais vulnerável e menos desejável de ser implementada.

Assim, em um movimento distinto, onde o foco é a articulação entre os atores governamentais, com incentivos partindo de cada um deles, e com um acordo mais estruturado, veremos como possibilidade para o enfrentamento da desigualdade educacional, a política de consórcio público no Brasil.

### **1.3. Consórcio Público**

O consórcio público é um instrumento de cooperação técnica e financeira, estabelecida entre municípios, estados e a União, atuando para criação de projetos de abrangência regional, obras e outras articulações em prol do benefício das regiões consorciadas (FLEXA e BARFASTEFANO, 2020). De acordo com Flexa e Barfastefano (2020, p. 328), os consórcios públicos podem ser entendidos enquanto uma solução organizacional para suprir as necessidades de coordenação e integração entre os entes federativos, destinada a operar competências a ele delegadas, constituindo-se como expressão do exercício das autonomias dos entes consorciados.

Nos consórcios, há uma relação de igualdade entre os entes federados que é estabelecida com base na aliança intergovernamental, firmada por meio de associações entre dois ou mais entes. A decisão e a autonomia desses governos que aderem ao consórcio público são preservadas, sem que haja uma subordinação hierárquica (ABRUCIO e FRANZESE, 2013).

A coordenação federativa ganha mais força com o artigo nº 241 da Emenda Constitucional 19 de 1998, ao estabelecer a ação dos consórcios como uma estratégia para a promoção de políticas e provisão de serviços públicos, utilizados com maior abrangência na área da saúde. No entanto, o instrumento jurídico que dispunha sobre os consórcios, se encontrava profundamente frágil. De acordo com Cunha (2014), uma dessas fragilidades era a firmação de consórcios por meio de convênios de direito privado: “esse procedimento tem levado a uma situação contraditória, uma vez que a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outra pessoa jurídica de direito público resulta numa pessoa jurídica de direito

privado” (CUNHA, 2014, p. 14). Tal contradição jurídica levou, em muitos casos, à total paralisia da prestação dos serviços.

Para romper com tais questões, em 2005, foi criada a Lei dos Consórcios, que atribuiu caráter de pessoa jurídica de direito público aos contratos firmados, tornando difícil para um dos participantes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou em aportar recursos financeiros.

Os consórcios públicos são uma realidade na gestão pública brasileira (GRIN, 2019). Desde 2005, com a Lei n. 11.107, denominada Lei do Consórcio, há um crescente número de consórcios públicos no país em várias áreas, incluindo a Educação. Essa lei gerou mais estabilidade institucional e jurídica, viabilizou maior comprometimento político e financeiro daqueles que participam do consórcio e criou dificuldades e sanções para os entes federados que decidirem sair do consórcio. Em 2007 a lei foi regulamentada através do Decreto 6.017, definindo o consórcio público da seguinte maneira:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Art. 2º, inciso I).

Para Grin (2019, p.42), com essa legislação em vigor, os consórcios "podem ser configurados como associações de direito público, constituídas e ratificadas por lei pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios pactuantes". Sua principal inovação é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados. Favorece a cooperação entre os entes federativos que podem se unir em consórcios homogêneos, formados por entes federativos de mesma capacidade, ou seja, podem ser criados por e entre municípios ou por e entre estados. Já os consórcios heterogêneos são criados por entes federativos distintos, sendo possível a cooperação entre municípios e estados, bem como a inclusão da União (CARNEIRO; SANTOS e BRIZZI, 2017).

Um dos objetivos para que se busque um consórcio é o aumento da capacidade de oferta do produto e/ou serviço. Ou seja, as localidades podem ampliar o atendimento aos cidadãos fazendo com que seja possível um alcance maior da

política além de disporem de mais recursos e terem um apoio coletivo na tomada de decisões (GRIN, 2019). Com a adesão aos consórcios públicos, gasta-se menos recursos, obtendo os mesmos resultados, além da possibilidade de aumentar a qualidade dos serviços prestados, mantendo os gastos que seriam utilizados de forma isolada (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012; FLEXA; BARFASTEFANO, 2020).

As iniciativas de consórcio público iniciaram no Brasil na década de 1960. O Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (SP) e o Consórcio Vale do Paraíba (SP), foram as duas primeiras iniciativas no país (Linhares et al, 2012). Essas iniciativas tinham como intenção a integração e o desenvolvimento regional e possuíam articulações entre administrações públicas em nível local. No entanto, a experiência mais significativa de ofertar serviços públicos em forma de Consórcio, veio em 1990 com a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SP), que carregava um modelo adotado nas primeiras iniciativas, mas que trazia em sua atuação as políticas sociais de infraestrutura e desenvolvimento local e regional.

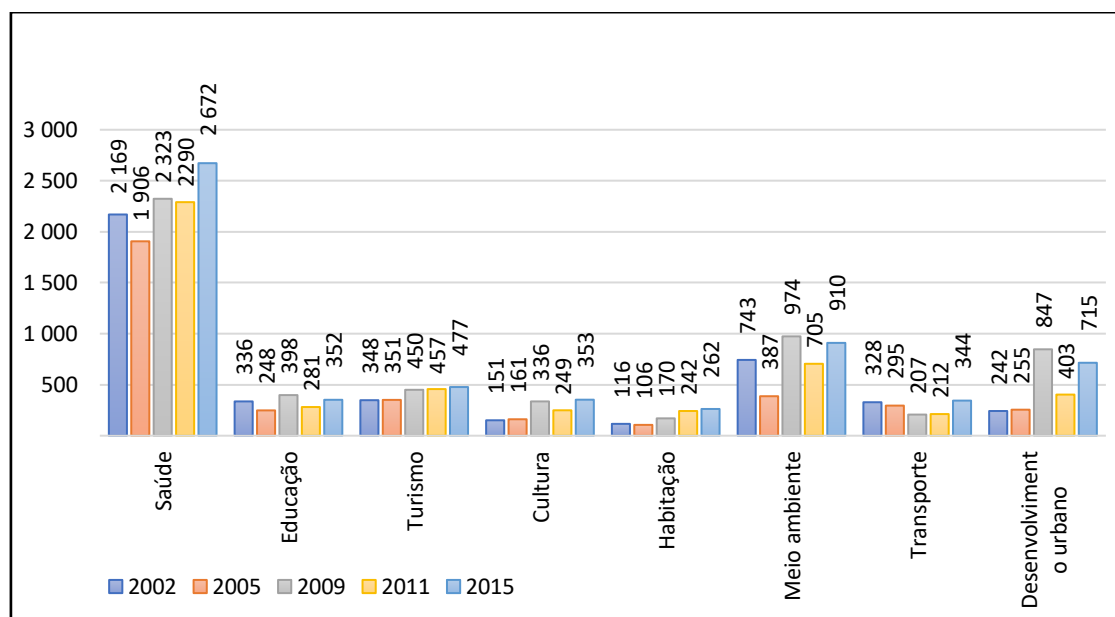
Com a intenção de consorciar políticas para a promoção de serviços público, entre os anos de 1980 e 1990, o destaque se dava na área da saúde pública, cujas iniciativas de consorciamento são, até hoje, as mais expressivas em quantidade (ABRUCIO, 2005; GRIN e ABRUCIO, 2018; LINHARES, et al, 2012). Uma das primeiras iniciativas na área da saúde ocorreu em 1986, com a criação do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis (SP). Uma iniciativa conjunta dos municípios de Penápolis, Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Glicério e Luiziana, estando em vigor até os dias atuais. Tais iniciativas representam mais do que um resultado pioneiro de alguns prefeitos, um

esforço dos governos estaduais e a experiência de articulação preexistente entre os gestores públicos desta modalidade de serviço, que, desde o movimento da Reforma Sanitária do período 1970-1980, passaram a ver a coordenação federativa como meio para contornar os problemas decorrentes da excessiva centralização, característica da Ditadura Militar. (LINHARES et al, 2012, p.41)

Com a aprovação da Lei de Consórcios de 2005, houve um crescimento significativo das iniciativas no Brasil, porém, tal cooperação foi mais bem sucedida em determinadas políticas, especialmente na área da saúde e de resíduos sólidos,

mas pouco se promoveu na área da educação (GRIN; SEGATTO, 2019). E são os municípios de menor população que tendem a se consorciar-se mais em comparação aos grandes municípios, pois esses possuem condições técnicas e financeiras para estruturar sozinhos suas próprias redes de serviços, com custos relativamente mais baixos (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012). O quadro 2 abaixo apresenta essa distribuição de adesão dos consórcios públicos intermunicipais por áreas.

**Quadro 2: Trajetória do número de Consórcios públicos brasileiros (2002-2015)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados\_MUNIC/IBGE 2002 a 2015

Através dos dados disponibilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais (MUNIC), para os anos de 2002; 2005; 2009; 2011 e 2015, foi possível apresentar a trajetória dos consórcios públicos intermunicipais brasileiros. A área da saúde possui um número significativamente maior de contratos do que as demais áreas (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO, FILIPPIM e DIEGUEZ, 2013; GRIN e ABRUCIO, 2018; LINHARES; MENDES e LASSANCE, 2012). Por outro lado, a educação possui um número de contratos que oscila no período, mas com um aumento a partir de 2005, ano em que é assinado a Lei de Consórcios, mas que sempre é superior aos contratos firmados nas áreas de cultura e habitação, mas está muito longe de ter a abrangência que a saúde possui nesta modalidade de prestação de serviço.

No quadro 3, é possível visualizar o crescimento dos consórcios públicos em cada área no período de 2002 a 2015.

**Quadro 3: Crescimento dos consórcios entre 2002 -2015**

Áreas consorciadas	Ano		Aumento total
	2002	2015	
Saúde	2 169	2 672	503
Educação	336	352	16
Turismo	348	477	129
Cultura	151	353	202
Habitação	116	262	146
Meio ambiente	743	910	167
Transporte	328	344	16
Desenvolvimento urbano	242	715	473
<b>Total de Consórcios</b>	<b>4 433</b>	<b>6 085</b>	<b>1 652</b>

Fonte: elaboração da autora; MUNIC/IBGE 2002 a 2015

É possível ver, como já mencionado anteriormente, o aumento de consórcios na área da saúde, seguido pela área do desenvolvimento urbano. E que o setor da educação, em contraposição aos consórcios da área da saúde, mesmo crescendo com oscilação, principalmente após o ano de 2005, chega em 2015, com um aumento de 16 novos consórcios, sendo o mesmo quantitativo da área do transporte. São os dois setores, com o menor crescimento.

O Observatório Municipalista de Consórcios Públicos<sup>2</sup>, plataforma online que apresenta informações sobre os consórcios públicos existentes no Brasil, aponta que até o ano de 2019, 74<sup>3</sup> consórcios intermunicipais na área da educação, foram firmados nas cinco regiões brasileiras, sendo a região sul e sudeste, as que mais possuem iniciativas, correspondendo em 30 e 20 iniciativas de consorciamento, respectivamente. Por outro lado, a região Norte é a que possui menos iniciativas de consorciamento, justificada, de acordo com Fleza e Barfastefano (2020) e Oliveira (2008) pela enorme extensão territorial dos municípios, o que faz com que seja difícil o acesso entre eles. Um segundo fator, se dá pelas regiões serem muito

<sup>2</sup> Criado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), com a intenção de acompanhar o comportamento e manutenção dos consórcios públicos intermunicipais, bem como identificar suas áreas de atuação, dentre outras particularidades.

<sup>3</sup> Os consórcios têm autonomia para se cadastrarem ou não no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, sendo possível terem mais de 74 consórcios intermunicipais. Dados disponíveis em <https://consorcios.cnm.org.br/>.

pobres, não contando com o mínimo de serviços desejáveis e de capacitação técnica dos gestores para se articularem na busca do consórcio público.

Um dado significativo que Abrucio (2005) relata em sua pesquisa, diz respeito aos municípios que aderem às iniciativas de consórcios públicos. Linhares; Cunha e Ferreira (2012), apontam que a maior proporção de consórcios está em municípios que possuem entre 10 mil a 20 mil habitantes.

De um modo geral, os consórcios públicos, adquirem complexidade não apenas na sua formulação como também na sua implementação, pois precisam lidar com contextos federativos muito heterogêneos. A adesão ao consorciamento exige um trabalho de integração, compartilhamento e decisão conjunta, devido a relação horizontal estabelecida. Se faz necessário o compartilhamento de decisões e responsabilidades para que haja um comum acordo entre aqueles que fazem parte. Para isso, a Lei dos Consórcios, veio para garantir os direitos e deveres dos entes federados que querem fazer parte da iniciativa, garantindo à população o acesso ao serviço que será ofertado. Assim, tal iniciativa, “permite que problemas sociais complexos sejam tratados e diagnosticados de maneira mais abrangente, integrada, eliminando ações repetitivas e garantindo o uso eficiente de recursos escassos” (BRITO, 2019).

## 2. Implementação de Políticas Públicas

Como mencionado na introdução, este trabalho analisará a implementação do Consórcio Cederj, à luz de referências teóricas oriundas da ciência política, em especial, aqueles que abordam os arranjos institucionais de implementação. Por isso, este capítulo se destina a apresentar e discutir os principais conceitos que fundamentam a análise do Consórcio Cederj.

Nos últimos anos houve um grande crescimento de estudos e debates sobre a temática de implementação de políticas públicas em várias áreas das ciências humanas no Brasil (FERNANDES, CASTRO e MARON, 2013; PIRES 2016, 2017; LOTTA, 2019). A primeira década dos anos 2000 se destaca pelo crescimento de pesquisas com abordagens quantitativas e qualitativas. Essas pesquisas mobilizam debates teóricos da literatura internacional para a realização de análises empíricas de casos nacionais, superando, segundo Faria (2012), o caráter genérico dos estudos das décadas anteriores. O resultado desse crescimento possibilitou que um número maior de pesquisadores contribuísse de forma significativa para a produção de conhecimento sobre os processos, atores e dinâmicas internas ao Estado, “destacando as análises da atuação de burocracias, para as interações entre estas e seus interlocutores não-estatais, e para os efeitos dessas dinâmicas sobre a produção concreta de políticas públicas em áreas diversas” (PIRES, 2016, p. 2).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas são, na verdade, uma vertente do campo de análise de políticas públicas, que tem o interesse de investigar, segundo Lotta (2019, p.12) “o momento específico da materialização ou concretização das políticas”. Ou seja, a implementação de uma política começa quando a política escolhida está sendo executada por diversos atores burocrático e não no processo de formulação onde ela está sendo construída com atores políticos do alto escalão. A autora considera que a implementação é também um processo de formulação, e que não são claras as fronteiras entre implementação e formulação porque os atores implementadores tomam decisões (principalmente alocativas) que alteram a política e incidem na formulação.

Para Pires e Gomide (2018), há vários atores, processos e recursos que são articulados e que complexificam a execução de uma política. Será possível verificar essa complexidade na estrutura do Consórcio Cederj, sendo uma política organizada em camadas e níveis (HILL e HUPE, 2003). De acordo com Lotta (2019), p.3) “quanto mais camadas e níveis, maior a complexidade de implementação, já que a política pode ser alterada em diversos espaços e nas diversas interações”.

Para Lotta e Vaz (2015, p. 173), os arranjos institucionais complexos de implementação, “são compreendidos como as regras e instâncias específicas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo etapas do ciclo das políticas públicas”. Assim, um dos aspectos abordados nos estudos sobre arranjos institucionais de implementação diz respeito às novas relações entre os entes federativos e ao envolvimento de novos atores nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esses novos atores são os representantes da sociedade civil que atuam em determinadas políticas públicas, por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outros mecanismos (PIRES e GOMIDE, 2018).

Nesses espaços, os representantes da sociedade civil, denominados de atores não governamentais (LOTTA e VAZ, 2015), levam suas demandas aos atores políticos e técnicos da burocracia estatal e participam das negociações e das tomadas de decisões junto a esses atores. A entrada desses atores no desenho de arranjos institucionais de implementação estava prevista na agenda da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, através do Plano Diretor, que segundo Lotta e Vaz (2015, p. 177), previa

a possibilidade de atividades não exclusivas (como universidades, hospitais, centros de pesquisa, museu etc.) poderem passar por um processo de “publicização”, passando a ser executadas por organizações públicas não estatais que, sob a elaboração de um instrumento celebrando o contrato de resultados, executariam os serviços financiados pelo governo.

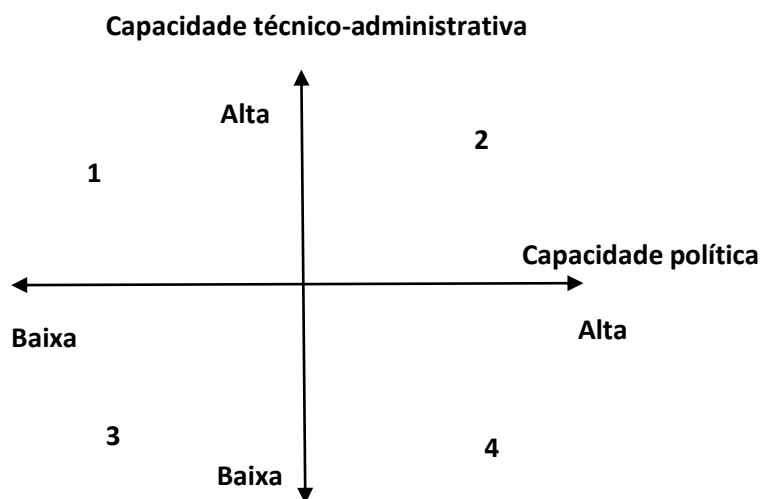
A participação de atores não governamentais nas diversas fases das políticas públicas tem como objetivo a busca por resultados mais efetivos e democráticos, aprimorando a relação existente entre os entes federados, além de criar espaços para a participação da sociedade civil ou desenvolver novas formas de relação com

organizações do terceiro setor para o melhoramento das políticas públicas (LOTTA e VAZ, 2015).

Esses resultados podem ser analisados pelos conceitos de capacidades políticas e capacidades técnico-administrativas dos arranjos institucionais (PIRES e GOMIDE, 2014). O primeiro se refere à inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e à sua capacidade de atuar na negociação e na condução de processos decisórios. Já a capacidade técnico-administrativa envolve a habilidade do Estado para produzir ações coordenadas e gerar resultados. A combinação articulada e coerente das capacidades políticas e técnico-administrativas resulta em um arranjo com alto potencial para ser bem sucedido e gerar inovações, representando, assim, um ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista (PIRES e GOMIDE, 2014).

Na intenção de caracterizar essa combinação entre as dimensões técnico-administrativa e política das capacidades estatais, Pires e Gomide (2014) definem quatro variações de arranjos de políticas de desenvolvimento. Para os autores, no eixo horizontal, “tem-se o vetor das capacidades políticas, associadas à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas” (p.15). Já o eixo vertical, é formado pelo “vetor da capacidade técnico-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo” (p.15).

**Figura 1: Dimensões políticas e técnico-administrativas**



Fonte: Pires e Gomide (2014)

Da combinação realizada entre os dois eixos, resultam quatro quadrantes, constituindo uma tipologia para a análise de casos empíricos que combinam as dimensões técnico-administrativa e política das capacidades estatais e abrangendo variações nessas capacidades (PIRES e GOMIDE, 2014).

O quadrante 1, apresenta os arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Refere-se às situações em que as políticas são executadas de forma isolada do ambiente político, pois “não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação e controle democrático” (PIRES e GOMIDE, 2014, p.16). No quadrante 2, vemos arranjos com alta capacidade política e técnico-administrativa, há participação de atores sociais e econômicos e também elementos necessários para ação estatal efetiva (competência técnica, organizações e regulações adequadas). Para Pires e Gomide (2014), é um ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista.

O quadrante 3 caminha de maneira distinta ao quadrante anterior. Este não possui, ou tem de forma limitada, elementos politicamente legitimadores ou capacidades de implementação de políticas públicas, o que evidencia as baixas capacidades políticas e técnico administrativas. Por fim, o quadrante 4, trabalha com arranjos de alta capacidade política e baixa capacidade técnico administrativa. Aqui, é possível uma alta participação dos atores interessados na política e de controles da atuação governamental, porém é provável que enfrentem dificuldades na sua execução.

A segunda questão para se pensar a implementação de políticas públicas, se debruça sobre os estudos de duas grandes abordagens que serão trabalhadas e discutidas: a perspectiva *top-down* (de cima para baixo) e *botton-up* (de baixo para cima).

A perspectiva *top-down* entende que há uma divisão clara entre formuladores e executores e seu foco está na legitimação da decisão. Aqueles que executam a política, precisam implementá-la conforme as definições estabelecidas pelos formuladores, para isso, é importante que as metas sejam claras e consistentes. A análise *top-down* busca encontrar os erros de implementação e corrigi-los, já que as

políticas podem falhar sistematicamente devido sua implementação não seguir a formulação.

Ela é olhada de cima para baixo, havendo uma hierarquização da política, pois os executores estão subordinados aos formuladores. Para Matland (1995, p.146 - tradução nossa) “o conselho *top-down* é: tornar as metas políticas claras e consistentes; minimizar o número de atores; limitar a extensão da mudança necessária e colocar a responsabilidade de implementação em uma agência compatível com os objetivos da política”<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, os atores locais – aqueles que implementam a política-, que por terem experiência e conhecimento dos verdadeiros problemas, poderiam ser uma solução ao propor políticas realistas, e na verdade, são vistos como impedimento para uma implementação bem sucedida (MATLAND, 1995).

Já a perspectiva *bottom-up*, desenvolvida no final dos anos de 1970 e início de 1980, possui um olhar contrário, ao que foi demonstrado no modelo anterior. Para essa abordagem, a implementação não é falha. Seu olhar, é direcionado para os atores locais/prestadores de serviços, para entender o que de fato acontece no momento de implementação. A perspectiva *bottom up* possui “foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com legitimidade nem com a conformidade” (LOTTA, 2019, p. 16). Tal perspectiva se faz presente em maior evidência no nível da microimplementação - onde acontece a implementação em nível local.

Matland (1995), é um dos autores que apresenta uma alternativa para conciliar os modelos *top-down* e *bottom-up*, construindo um modelo diferenciado, que sintetiza as duas abordagens, através da combinação do significado teórico de dois conceitos importantes para a implementação de políticas públicas: ambiguidade e conflito. O autor percebe que a atuação dos agentes, que são cruciais para o processo de implementação, é dependente do nível de ambiguidade e do nível de conflito da política.

O nível de conflito desempenha papel na distinção entre modelos de tomada de decisão, já que os objetivos da política e dos agentes implementadores podem

---

<sup>4</sup> Common top-down advice is: Make policy goals clear and consistent; minimize the number of actor; limit the extent of change necessary and place implementation responsibility in an agency sympathetic with the policy's goals.

ser divergentes, afetando diretamente o processo de implementação de uma política. Quando há baixo nível de conflito, os atores concordam sobre o que deve ser feito e como deve ser feito para a política ser posta em prática. Em altos níveis de conflito, as barreiras para que a política seja executada são mais altas, em decorrência das visões discordantes entre os atores principais.

A ambiguidade é apresentada como grau de incerteza de atuação dos atores na implementação da política pública. A ambiguidade se dá no processo – sabe-se onde se quer chegar com a política, mas não sabe-se como. E, também, nos fins – não se sabe onde se quer chegar com a política pública que será implementada. Porém, essa ambiguidade, não deve ser vista como algo negativo. Pode ser um pré-requisito para a aprovação e legitimação de novas políticas, a partir de interpretações dos atores locais e/ou dos contextos específicos de cada lugar (MATLAND, 1995).

Para Matland (1995), o sistema produz frequentemente políticas com objetivos ambíguos, dando aos implementadores em nível local, a liberdade de adaptar o programa às condições locais, evitando que falhas aconteçam. Entretanto, um grau elevado de ambiguidade pode afetar diretamente o processo de implementação de maneiras significativas, como, por exemplo, influenciar a capacidade do alto escalão da política de monitorar as atividades que estão sendo executadas, pois há diversas interpretações, ficando inviável um monitoramento de acordo com os objetivos e interesses propostos inicialmente pela política.

Os modelos de ambiguidade e conflito apresentados são conciliados por Matland (1995) e estruturados em quatro tipos de implementação, conforme o quadro 4.

**Quadro 4: Modelo de ambiguidade e conflito (MATLAND, 1995)**

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	<i>Implementação administrativa</i>	<i>Implementação política</i>
Alta ambiguidade	<i>Implementação experimental</i>	<i>Implementação simbólica</i>

Fonte: Modelo de ambiguidade e conflito, segundo Matland (1995)

Para Matland (1995), a **implementação administrativa** acontece quando existe baixo conflito e baixa ambiguidade. Os objetivos de uma determinada política pública são apresentados de forma clara e há recursos para resolver os problemas que possam vir a acontecer, sendo esse o princípio central. O resultado desejado é praticamente garantido, uma vez que os recursos necessários para a implementação da política são, geralmente, suficientes e apropriados. Esses recursos podem ser humanos (pessoal capacitado) e materiais (verbas financeiras e equipamentos). A informação flui de cima para baixo, de forma hierárquica com atores recebendo ordens do nível acima e executando a política da maneira informada e em concordância, não deixando margens para conflitos e outras interpretações. Matland (1995, p.161) destaca que

O processo de implementação pode ser comparado a uma máquina. No topo da máquina está uma autoridade central. Essa autoridade possui informações, recursos e capacidades de sanção para ajudar a implementar a política desejada. A informação flui de cima para baixo. A implementação é ordenada de maneira hierárquica, com cada link subjacente recebendo ordens do nível superior. A política é definida explicitamente em cada nível e, em cada elo da cadeia, os atores têm uma ideia clara de suas responsabilidades e tarefas (tradução nossa)<sup>5</sup>.

Por mais que haja um baixo conflito e baixa ambiguidade, a falha nessa implementação pode ocorrer devido a problemas técnicos, como recursos insuficientes, falta de coordenação, tempo insuficiente para usar os recursos disponíveis ou a falta de uma estratégia de monitoramento. Matland (1995), destaca que, mesmo para políticas com baixos níveis de conflito e ambiguidade, um esquema de implementação pode exigir um grande esforço. Esse é o caso por exemplo, da política de emissão de documentos (identidade, passaporte etc.) e da Política Nacional de Merenda Escolar.

A **implementação política**, acontece quando há alto conflito e baixa ambiguidade. São típicos dos modelos políticos de tomada de decisão. Neste caso, por exemplo, o governante decide colocar um tema na agenda e implementar a

---

<sup>5</sup> The implementation process can be compared to a machine. At the top of the machine is a central authority. This authority has information, resources, and sanction capabilities to help enact the desired policy. Information flows from the top down. Implementation is ordered in a hierarchical manner with each underlying link receiving orders from the level above. The policy is spelled out explicitly at each level, and at each link in the chain actors have a clear idea of their responsibilities and tasks. The paradigm invoked is Weberian bureaucrats loyally carry.

política, independentemente dos conflitos presentes nas arenas de discussão da política. Os formuladores definem com clareza os objetivos da política, mas a discórdia ocorre porque há agentes que podem ser contrários aos objetivos, gerando conflitos.

Para que a política se materialize e alcance resultados, será preciso lançar mão de estratégias para fazer prevalecer alguns interesses sobre os demais ou ter recursos suficientes para se poder negociar a fim de se chegar a um acordo. Fica em evidência que seu princípio central “é que os resultados da implementação são decididos pelo poder. Em alguns casos, um ator ou uma coalizão de atores tem poder suficiente para impor sua vontade a outros participantes. Em outros casos, os atores recorrem à barganha para chegar a um acordo<sup>6</sup>” (MATLAND, 1995, p. 163, tradução nossa). São políticas, que apresentam temas de alto conflito, como por exemplo, a política antidrogas.

A **implementação experimental**, ocorre quando há baixo conflito e alta ambiguidade. Nesse tipo de implementação, não há questionamento sobre a necessidade da política, é claro seu entendimento e sua relevância. As políticas tendem a ser abrangentes, deixando margem para interpretação, quem determina o que vai acontecer é o contexto e cada política terá várias versões, cada uma em conformidade com as especificações dos contextos.

Os resultados dependem fortemente dos recursos e atores presentes na implementação. Com o baixo conflito, é permitido que se tenha uma maior participação e envolvimento de uma diversidade de atores interessados na implementação, além do espaço relevante para a autonomia e discricionariedade dos implementadores. Matland (1995), reitera que há uma compreensão maior da ambiguidade no modelo *bottom-up* do que no modelo *top-down*. Para o autor (1995, p.166, tradução nossa)

as mutações do programa surgem à medida que diferentes organizações implementam diferentes políticas em diferentes ambientes. Essas mutações podem ser vistas como experimentos naturais, e é importante que os formuladores de políticas as usem

---

<sup>6</sup> Is that implementation outcomes are decided by power. In some cases one actor or a coalition of actors have sufficient power to force their will on other participants. In other cases actors resort to bargaining to reach an agreement.

ativamente para aumentar seu conhecimento dos processos de mudança dentro da área de política<sup>7</sup>.

Por fim, a **implementação simbólica** acontece quando há alto conflito e alta ambiguidade, tornando difícil para os formuladores monitorarem as atividades, sendo muito mais complexo estruturar ações no nível local, já que são objetos de alta disputa e de ambiguidade (MATLAND, 1995). Neste caso, ocorre uma grande dificuldade de fazer com que a política seja implementada, pois muitos interesses são disputados e diversas interpretações são possíveis. Com isso, a implementação não se concretiza, permanecendo apenas no plano simbólico e normativo.

Como apresentado, os níveis de conflito e de ambiguidade, podem aparecer em graus diferentes e podem ser transformados ao longo do tempo.

Para Matland (1995), os modelos tradicionais *top-down*, baseados na tradição da administração pública, apresentam uma descrição precisa do processo de implementação quando a política é clara e o conflito é baixo. Sendo possível analisar com a implementação administrativa, fazendo com que os planejadores da macroimplementação, exerçam uma influência considerável, já que existe uma política clara. Na implementação política, onde o conflito é alto e a ambiguidade é baixa, há forte importância de estruturar o acesso e fornecer recursos com uma preocupação consciente pela atmosfera politizada que atende a essas políticas. Matland (1995, p. 171, tradução nossa).

No modelo *bottom-up*, o processo de implementação acontece quando a política é ambígua e o conflito é baixo. A expectativa é de que as condições no nível da micro implementação sejam dominantes e variadas, levando ao tipo de implementação experimental (MATLAND, 1995). Já quando há um conflito substancial e uma política ambígua, ambos os modelos têm alguma relevância. Matland (1995, p. 171, tradução nossa), afirma que “os atores no nível da microimplementação dominam o processo, mas as ações são altamente políticas, conforme enfatizado pelos modelos *top-down*<sup>8</sup>”.

---

<sup>7</sup> Program mutations arise as different organizations implement different policies in different environments. These mutations can be seen as natural experiments, and it is important for policy designers to actively use them to enhance their knowledge of change processes within the policy area.

<sup>8</sup> Microlevel actors dominate the process, but actions are highly political as emphasized by top-down models.

Uma terceira questão necessária para pensar contextos de implementação e assim discutir o Consórcio Cederj, diz respeito a como as políticas são adaptadas, interpretadas e reformuladas quando passam pelas múltiplas camadas de atores envolvidos em seus processos. Lotta (2019), aponta que em uma análise de implementação é importante compreender quem decide sobre o que e como as políticas vão sendo modificadas no decorrer destas camadas decisórias.

Para essa análise, a literatura propõe dois conceitos centrais: a implementação multinível (multi-level) e a implementação em múltiplas camadas (multi-layering).

A implementação *multi-level* acontece quando diferentes atores que fazem parte do ciclo de uma política pública não possuem autonomia para tomar decisões e alterar as regulações da política. Ao olharmos para a implementação *multi level*, vemos que há diversos atores envolvidos que recebem as demandas dos formuladores para que a política chegue em outros atores que estão mais abaixo na hierarquia burocrática, definidos como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980). Já a implementação *multi-layering*, trata das camadas diferentes de governos que vão exercer autoridade e têm legitimidade para tomar as decisões com autonomia dentro da política pública (HILL e HUPE, 2003). É o que acontece nos contextos federativos, pois nesse caso há diferentes camadas governamentais, podendo transitar entre governos federais, municipais e estaduais, com interesses por vezes distintos para implementação de uma mesma política.

Este estudo se valerá principalmente destes referenciais teóricos (PIRES e GOMIDE, 2018; LOTTA e VAZ, 2015; HILL e HUPE, 2003; MATLAND, 1995) para investigar a implementação do Consórcio Cederj.

### 3. Educação a distância: sua história e regulamentação no Brasil

A primeira notícia que sabe, referente a um novo método de ensinar utilizando a modalidade a distância, ocorreu em 20 de março de 1728, através de um anúncio de aulas por correspondência ministradas por Caleb Philips, na *Gazette* de Boston, EUA (NUNES, 2009). Philips enviava toda semana para aqueles que se inscreveram, suas lições para serem realizadas. Outro episódio de destaque, ocorreu em 1840, na Grã Bretanha, com o oferecimento do curso de taquigrafia por correspondência, oferecido por Isaac Pitman. Em 1856, um francês, Charles Toussaint, e um alemão Gustav Langenscheidt, utilizaram da correspondência para ensinar línguas (MAGALHÃES, 1997).

Em 1928, é utilizado um outro recurso para possibilitar o ensino a distância: o rádio. A BBC, começou a promover cursos para a educação de adultos. Essa tecnologia de comunicação tomou uma proporção significativa em outros países, como caminho para a propagação da EaD, chegando no Brasil, na década de 1930.

De acordo com Nunes (2009), a expansão do ensino a distância, se iniciou a partir de meados de 1960, com a institucionalização de várias ações nos campos da educação secundária e superior, destacando as iniciativas na Europa (França e Inglaterra, principalmente), possibilitando sua expansão para os demais continentes. O autor destaca em nível de ensino secundário, os seguintes exemplos:

- Hermods-NKI Skolen, na Suécia;
- Rádio ECCA, na Ilhas Canárias;
- Air Correspondence High School, na Coreia do Sul;
- School of the Air, na Austrália;
- Telesecundária, no México; e
- National Extension College, no Reino Unido.

Em nível universitário as principais iniciativas foram:

- Open University, no Reino Unido;
- FernUniversität, na Alemanha;
- Indira Gandhi National Open University, na Índia; e

- Universidade Estatal a Distância, na Costa Rica.

Ao longo dessas últimas décadas, é visível um crescimento na modalidade a distância em todos os níveis educacionais nos sistemas formais e não formais de ensino, sendo utilizada na formação continuada de diversos profissionais (NUNES, 1992; 2009). O autor afirma que

Programas não formais de ensino têm sido utilizados em larga escala para adultos nas áreas de saúde, agricultura e previdência social, tanto pela iniciativa privada como pela governamental. Hoje, é crescente o número de instituições e empresas que desenvolvem programas de treinamento de recursos humanos pela modalidade da educação a distância. Na Europa, investe-se de maneira acelerada em educação a distância para o treinamento de pessoal na área financeira e demais áreas do setor de serviços, o que significa maior produtividade e redução de custos na ponta (NUNES, 2009, p. 3)

No Brasil, pouco antes de 1900, já existiam anúncios de jornais, que circulavam pelo Rio de Janeiro, oferecendo cursos profissionalizantes por correspondência. Eram cursos de datilografia ministrados por professores particulares, sem nenhuma articulação com os estabelecimentos de ensino (ALVES, 2009). O marco oficial ocorreu em 1904, com a instalação das Escolas Internacionais, filial norte-americana que ofertava cursos voltados para adultos que estavam em busca de empregos, especialmente nos setores de comércio e serviços. Essa qualificação acontecia por correspondência, utilizando os correios para o envio dos materiais didáticos, sendo transportadas pelas ferrovias existentes.

Com a chegada da rádio no Brasil, a EAD poderia ter um alcance muito maior. Em 1923, foi fundada a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro por Roquete Pinto. Uma iniciativa privada que teve êxito, mas que trouxe preocupações para os governantes da época, com o receio de transmissão de programas que pudessem ser considerados subversivos. Para Alves (2009, p. 09) “a principal função da emissora era possibilitar a educação popular, por meio de um então moderno sistema de difusão em curso no Brasil e no mundo. Os programas educativos, a partir dessa época, se multiplicavam e repercutiam em outras regiões”.

A educação via rádio, se tornou o segundo meio de transmissão da educação a distância, sendo precedida pela correspondência. Em 1937, criou-se o Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação, possibilitando futuramente a criação do Mobral, vinculado ao governo Federal, tendo abrangência nacional,

sendo possibilitado pelo uso do rádio. Com a Ditadura Militar no Brasil, essas iniciativas e outras foram abortadas, liquidando a rádio educativa brasileira (ALVES, 2009).

Algumas outras iniciativas via rádio se reformularam e continuaram, porém sem tantos incentivos das esferas governamentais. Com a aquisição da televisão, uma outra era foi iniciando para a propagação do ensino. Na década de 70, a Fundação Roberto Marinho criou o Telecurso 1º e 2º Graus<sup>9</sup> onde, através da TV, transmitia seus programas educativos (ALVES, 2009; SANTOS, 2014). No entanto, para Alves (2009, p. 9), “os anos se passaram e não ocorreram resultados concretos nos canais abertos de televisão. Na maioria dos casos, os programas eram transmitidos em horários incompatíveis com a disponibilidade dos possíveis alunos-usuários”.

Outro prisma importante é destacado por Alves (2009, p.8)

a EAD no Brasil é marcada por uma trajetória de sucessos, não obstante a existência de alguns momentos de estagnação provocados por ausência de políticas públicas para o setor. Em mais de cem anos, excelentes programas foram criados e, graças à existência deles, fortes contribuições foram dadas ao setor para que se democratizasse a educação de qualidade, atendendo, principalmente, cidadãos fora das regiões mais favorecidas.

Para o autor, com a excelência dos programas criados no Brasil ao longo do século XX, foi possível fazer com que o país estivesse entre os principais do mundo em relação ao desenvolvimento dessa modalidade de ensino durante muitos anos, porém estagnando e perdendo sua posição no ranking internacional, voltando a crescer apenas ao final do milênio (ALVES, 2009; SANTOS, 2014).

A primeira legislação que trata da Educação na modalidade a Distância, foi através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1971 (nº.5.692), quando apresenta em seu Cap. IV o ensino supletivo, voltado para adolescentes e adultos que não tenham seguido os estudos ou concluídos na idade certa. É citado em seu § 2º que “os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam

<sup>9</sup> Nesse período, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 5692/71 organizou o sistema educacional em primeiro, segundo e terceiro graus.

alcançar o maior número de alunos. Caracterizando a possibilidade da modalidade a distância” (BRASIL, 1971)

Em 1996, já na redemocratização, o país conheceu uma nova LDB e a EaD passou a ser possível em todos os níveis. A partir da Lei nº 9.394/1996, foi possível fazer referência a utilização da educação a distância nas modalidades de ensino existentes. Em seu artigo 80, é apresentado que “o Poder Público, incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidade de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996).

Em 1998, com a intenção de regulamentar o artigo 80 da LDB de 1996, o Executivo Federal baixou, em 10 de fevereiro, o Decreto nº 2.494 (BRASIL, 1998a), que em seu Art. 1º oferece uma definição oficial para EaD

A Educação a Distância é uma forma de ensino que possibilita a auto- aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Em 1998, há a criação da Portaria Ministerial nº 301/98, destinada a normatizar os procedimentos de credenciamento de instituições interessadas em oferecer a EaD como modalidade de ensino, para os cursos de graduação e educação profissional tecnológica. Tais decretos foram subsídios para os primeiros credenciamentos de cursos superiores de graduação a distância.

Em 2001, com o lançamento do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado no Governo FHC (1995-2002), foram apresentados objetivos e metas para o Ensino Superior, favorecendo a necessidade da expansão de vagas e o incentivo a promoção da mesma com a educação a distância, ressaltando que “a Lei de Diretrizes e Bases considera a Educação a Distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço” (MEC, 2001, p. 55). De acordo com o item 4.3. Objetivos e metas, referente ao Ensino Superior, é necessário

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos;
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País;
4. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades

de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.

Essa mesma necessidade de ampliação do ensino superior se faz presente no novo PNE (2014-2024), ganhando continuidade, mesmo com uma mudança de governo que se inicia em 2003, com o Partido dos Trabalhadores e permanece após a entrada da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), através da Meta 12, que tem a intenção de

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

Para o cumprimento da meta, são estabelecidas 21 estratégias, sendo que duas referem-se à ampliação e interiorização do ensino superior:

12.1) otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional (BRASIL, 2014).

As estratégias apresentadas em ambos os PNE's (2001-2010; 2014-2024), tratam da importância da ampliação da oferta de vagas e que essas vagas devem estar em diversas regiões do país, o que exige esforços de interiorização da oferta, que pode se dá através da educação a distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil<sup>10</sup>, sendo possível um crescimento de vagas no sistema público através da modalidade a distância, o que amplia as oportunidades de acesso ao Ensino Superior.

<sup>10</sup> A UAB, é um programa criado pelo governo federal, articulando os entes federativos que apoiam as instituições públicas de ensino superior a oferecerem cursos de nível superior e de pós-graduação por meio do uso da modalidade de educação a distância.

Com as metas e estratégias de expansão e interiorização do acesso ao ensino superior colocadas no primeiro PNE (2001-2010), portarias e decretos foram criados para viabilizar essa ampliação pela EaD. A portaria 2.253/2001, autorizou as IES a inserirem em seus cursos presenciais, disciplinas semipresenciais, ocupando 20% da carga horária total do curso (BRASIL, 2001). Alguns estudos apontam (SEGENREICH, 2009a; SEGENREICH, 2009b; SEGENREICH e CASTANHEIRA, 2009), para o crescimento “silencioso” da educação a distância nos cursos presenciais, “uma vez que esta modalidade de inserção na Educação Superior continuou invisível nas estatísticas educacionais” (SANTOS, 2014).

Com a Portaria 4.059/2004, em substituição à portaria nº 2.253/2001, há uma caracterização mais detalhada do modelo EaD semipresencial, de acordo com o Art.1

§ 1o. Para fins desta Portaria, caracteriza-se a modalidade semipresencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota. (BRASIL, 2004).

Na portaria anterior, a educação semipresencial era apresentada como “ensino não presencial”, sem trazer uma definição clara sobre esta modalidade. Além disso não trazia caracterizações sobre o processo de tutoria das disciplinas e sobre os processos de avaliação para serem aprovadas e implementadas. Esses são aspectos que aparecem com maior clareza na portaria de 2004. Não só a caracterização e melhor detalhamento da educação a distância foram construídos com as portarias e decretos ao longo dos anos, mas estas determinações foram formuladas e apresentadas no documento Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a distância. Sua primeira versão foi publicada em 2003, com atualização em 2007.

A intenção desse referencial é significativa para definir princípios, diretrizes e critérios que sejam referenciais de qualidade para as instituições que ofertam e que venham a ofertar cursos nessa modalidade. São um complemento às determinações específicas da LDB, bem como das portarias citadas acima, que foram promulgadas para contemplar a organização da oferta de cursos em EaD. Não é um documento com força de lei, mas se torna um referencial norteador “para

subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada” (BRASIL, 2007, p. 2).

Como caminho para organizar o ensino a distância, o Decreto 5.622 de 20 de dezembro de 2005, revoga os Decretos 2.494 e 2.561, de 1998, trazendo a definição de educação a distância que é apresentada em seu Art. 1º

Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005)

Essa definição, amplia a possibilidade para as instituições indo além do ensino semipresencial e sua implementação no ensino superior. Tais mudanças ocorrem devido ao amadurecimento dos processos e definições, pensando as diferentes possibilidades pedagógicas, em relação à utilização de tecnologias de informação e comunicação, as discussões teórico-metodológicas que permeiam a educação a distância, bem como, questões voltadas para os tipos de oferta da modalidade em curso em todo país. Desse modo, o Decreto 5.622/2005, tem seu foco na política de garantia de qualidade, visando o credenciamento institucional, supervisão, acompanhamento e avaliação da educação a distância.

Esse Decreto apresentou uma regulamentação mais clara da usabilidade da educação a distância no ensino superior, tentando possibilitar um ensino com qualidade e uma oferta ampla. Em 2017, ocorreu a revogação desse decreto pelo o de nº 9.057/2017, apresentando o reconhecimento de outros espaços de aprendizado, chamados de Ambiente Profissional<sup>11</sup>, que não se caracteriza pelo polo de apoio presencial ou a própria IES. Isso faz com que os cursos se tornem totalmente a distância por não possuir um percentual de obrigatoriedade de cumprimento de carga horária presencial direto na instituição de ensino.

O caput do referido artigo diz

<sup>11</sup> Segundo a Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017, em seu Art. 21.: para fins desta Portaria, são considerados ambientes profissionais: empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no PPC.

Art. 4º As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais;

Art. 15. Os cursos de pós graduação lato sensu na modalidade a distância poderão ter as atividades presenciais realizadas em locais distintos da sede ou dos polos de educação a distância.

Já os polos presenciais que, com o decreto anterior, precisavam de autorização prévia, para seu funcionamento e que em muitos casos era acompanhada de uma visita técnica do MEC, passou por modificações. Não é necessário mais a autorização prévia, possibilitando ainda mais o aumento da oferta de cursos pelas instituições, sem passar por uma burocracia maior para sua abertura, o que acaba deixando a qualidade dos cursos à distância com mais ressalvas (ZADUSKI; LIMA; PARENTE; JUNIOR, 2018).

Por fim, um dos decretos mais significativos, ocorridos antes de 2017, foi o de nº 5.800/2006, instituindo o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Sancionado pelo então ministro da Educação Fernando Haddad, no Governo Lula (2003-2011). Com o objetivo de ampliar e interiorizar a oferta de cursos de graduação através das instituições públicas pela modalidade a distância, e promover a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério.

As leis, decretos e portarias promulgadas ao longo dos anos, perpassando por diversos governos (Fernando Henrique Cardoso (PSDB - 1995-2003); Luís Inácio Lula da Silva ( PT- 2003-2011); Dilma Rousseff (PT – 2011-2016) e Michel Temer (PMDB – 2016-2019), mostram como a educação a distância, principalmente no ensino superior, passou por diversas modificações com a intenção de cumprir o objetivo de ampliar a oferta do acesso ao ensino superior, principalmente em localidades onde esta oferta é inexistente ou bem reduzida. Decretos foram criados para organizar e esclarecer melhor o que seria essa modalidade em nosso país, pensando que não há um modelo único de educação a distância. Também foram estabelecidos decretos, portarias e referenciais para apresentar modelos de avaliação, currículo, espaço físico dos polos de apoio para que houvesse uma estrutura mínima a ser seguida e cumprisse os padrões estabelecidos. Tais documentos normativos foram criados, porém não se sabe ao

certo, se suas determinações estão sendo cumpridas nem se a qualidade dos cursos ofertados estão sendo garantidas. Por isso a necessidade e importância de se realizar pesquisas investigando essa temática.

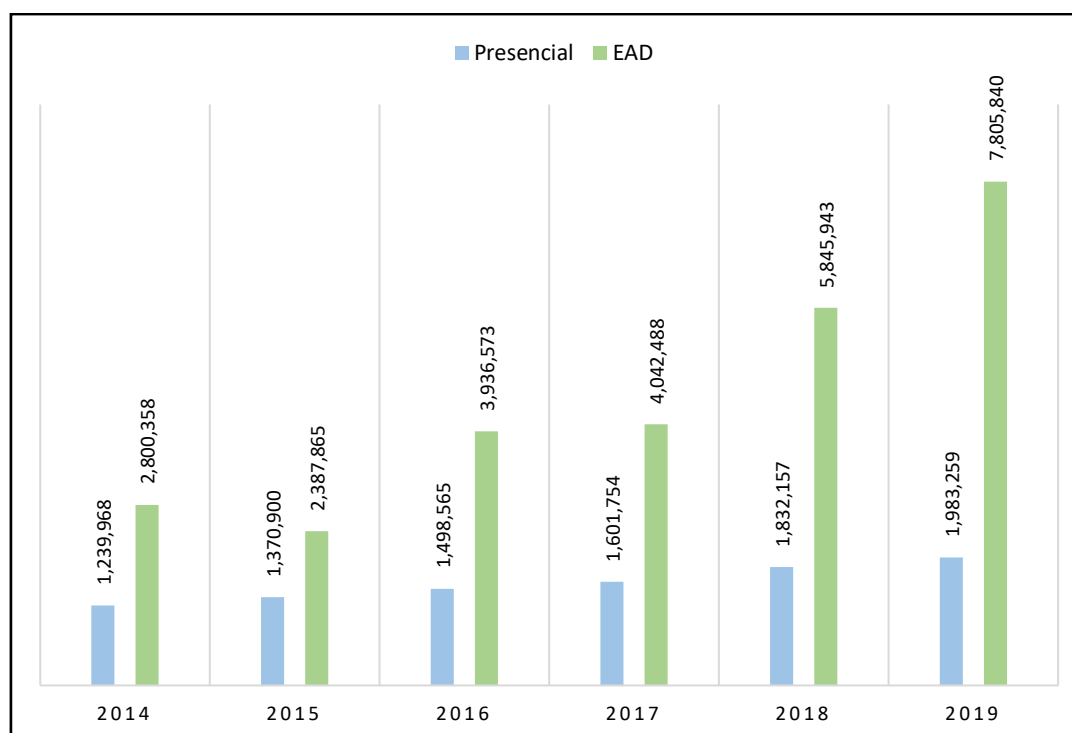
### 3.1.

#### Dinâmica da expansão do Ensino Superior no Brasil

Como já mencionado, a ampliação da oferta do ensino superior se deu por meio da implementação da modalidade a distância, ocorrida, principalmente no setor privado (ALONSO, 2014; MOROSOV, 2010; SEGENREICH, 2009a; SEGENREICH, 2009b).

As Sinopses Estatísticas disponibilizadas pelo INEP anualmente, apresentam o crescimento da educação no Brasil e retratam o aumento significativo das vagas na modalidade EaD ao longo dos anos e a grande diferença em comparação com a modalidade presencial. Abaixo será possível visualizar esse panorama no período de 2014 a 2019, sendo o primeiro ano em que houve a divulgação do segundo PNE (2014-2024) e o último ano com informações divulgadas no site do INEP.

**Gráfico 1: Oferta de vagas no Ensino Superior - Brasil - 2014-2019**

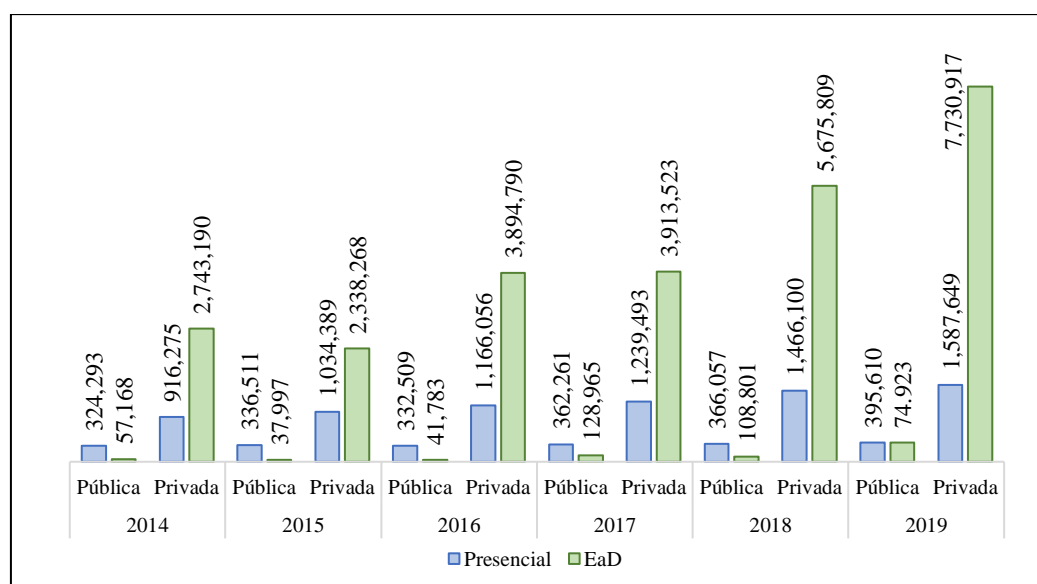


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística/ INEP

É possível perceber com o gráfico 1, o crescimento significativo na oferta de vagas no ensino superior no Brasil na modalidade a distância nos últimos cinco anos. E que por mais que também haja um crescimento no ensino presencial, há uma significativa diferença entre as duas modalidades de ensino. Portanto, esses dados indicam que o aumento da oferta de vagas no ensino superior se deu, prioritariamente, na modalidade à distância.

No gráfico 2, veremos essa oferta de vagas distribuída entre o sistema público e o sistema privado do ensino superior, separados pela modalidade a distância e a presencial.

**Gráfico 2: Oferta de vagas nas IES separadas por Modalidade e Rede - Brasil - 2014-2019**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística/ INEP e e-MEC

É possível verificar o aumento de vagas em todas as redes ao longo dos anos, sendo um número muito maior dentro da rede privada. A rede pública, na modalidade EaD, oscilou ao longo dos anos, passando das 100 mil vagas em 2017, mas caindo no ano seguinte, com continuação dessa queda no ano de 2019. Sendo um cenário diferente na rede privada, com oferta superior de vagas na modalidade a distância e esse número cresceu exponencialmente ao longo dos anos, chegando em 2019 a quase 8 milhões de vagas disponíveis no território brasileiro. Griboski (2012); Morosov (2010) e Segenreich (2009a; 2009b), apontam críticas a essa ampliação das vagas na rede privada, devido ao processo de privatização vir da interferência de órgãos internacionais, sendo prejudicial para a educação brasileira, visando somente o lucro e não olhando para a qualidade educacional.

Há também críticas da canalização de recursos da esfera pública para a esfera privada, que ocorre através de programas de financiamento e bolsas, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), possibilitando a oferta de cursos (presencial e EaD) nas IES privadas.

O ProUni, programa criado em 2004, pela gestão do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011), oferece a estudantes com nível socioeconômico de até um salário-mínimo e meio por pessoa, além de ser estudante com o ensino médio em escola pública ou bolsista de escola privada, bolsas de 100% para ingressarem em cursos de graduação em IES privadas. Há também bolsas parciais (50%), para aqueles estudantes que seguirem o mesmo critério de conclusão de curso, mas com renda de até três salários-mínimos por pessoa.

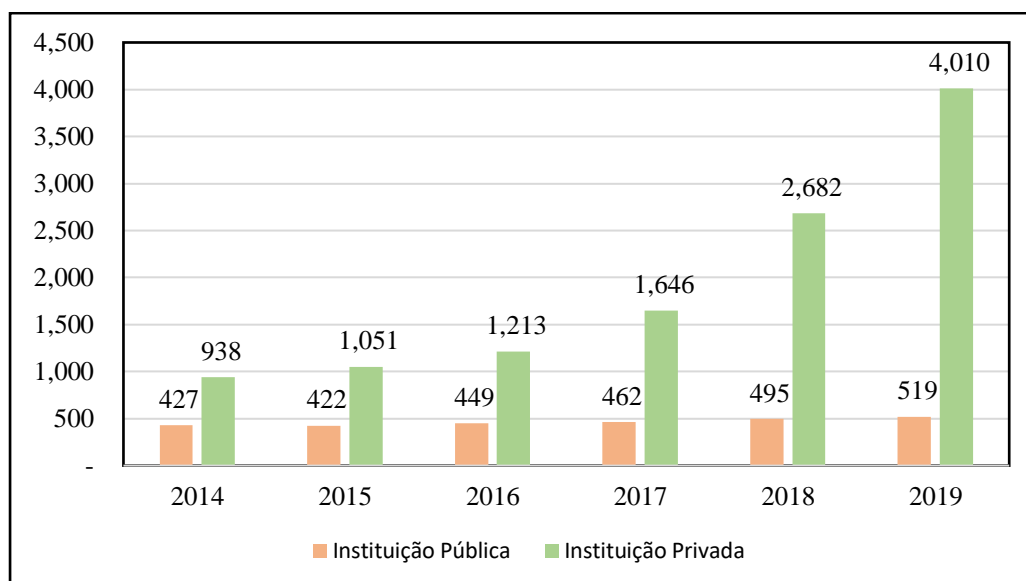
O ProUni promove ao longo desses dezessete anos, o acesso aos alunos oriundos das escolas públicas ou bolsistas de escolas privadas a oportunidade de ingressarem no ensino superior presencial ou a distância, com bolsas integrais ou parciais.

Outro dado importante, é o aumento não apenas de vagas na modalidade EaD, mas também o aumento de novos cursos nas IES brasileiras, que foram viabilizados pela implementação da EaD. De acordo com dados do INEP, em 2014, as instituições públicas<sup>12</sup> no Brasil ofereciam 427 cursos, e as IES privadas 938 cursos. Tais números nas IES públicas não seguem a mesma tendência de crescimento das IES privadas, chegando em 2019, a ofertar 519 cursos, um aumento de 18,7% em novos cursos. Já as instituições de ensino superior privadas, ofertaram, no mesmo ano, 4.010 cursos, ou seja, um aumento de 34,7% em comparação ao ano de 2014. O gráfico 3, apresenta essas informações:

**Gráfico 3: Número de cursos por tipo de instituição – 2014-2019 - Brasil**

---

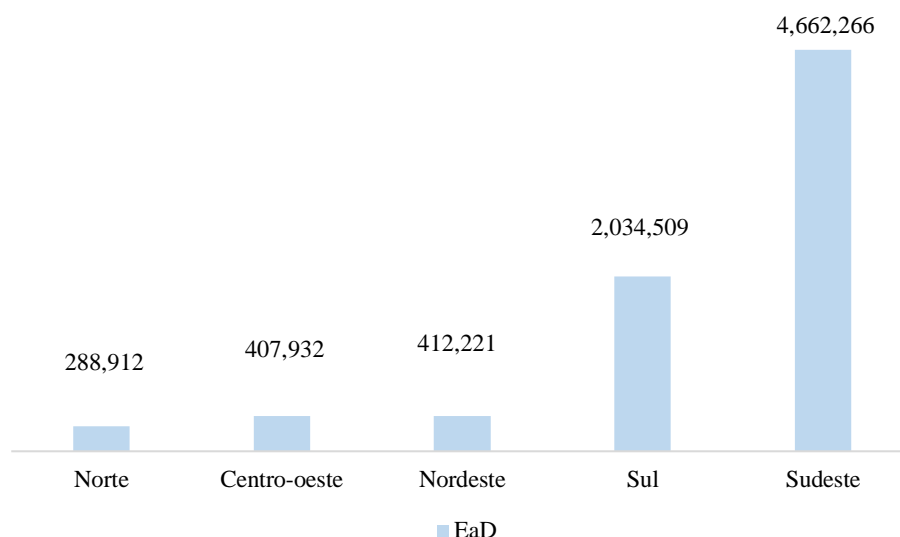
<sup>12</sup> Considerando IES Federal, Estadual e Municipal.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística/ INEP

Outro ponto relevante é observar em quais localidades essa expansão vem ocorrendo. Olhando os dados da Sinopse Estatística de 2019, é possível verificar uma concentração alta de vagas em cursos de EaD no Sudeste, em seguida no Sul, deixando a região Norte com o menor percentual de oferta de vagas, conforme gráfico 4:

**Gráfico 4: Distribuição das vagas em EaD por Região do Brasil- 2019**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística/ INEP

De acordo com Morosov (2014), a distribuição regional das vagas nos cursos de ensino superior à distância é semelhante ao do ensino presencial. A autora esclarece que esse baixo percentual de oferta na região norte e nordeste pode ser

explicado pela razão entre a população demandante e a oferta dos cursos, sobretudo quando comparado aos dados da Região Sul e Sudeste. Porém a EaD surge no sistema brasileiro, com a intenção de expandir sua oferta, principalmente nas cidades do interior, onde a oferta de ensino superior é pouca ou inexistente. Sua oferta irregular entre as regiões, aponta que a EaD ainda possui o desafio de interiorizar sua oferta de forma homogênea no território nacional.

Para além da necessidade da democratização do acesso ao ensino superior, que influencia no número de matrículas e de novos cursos, há o direcionamento para a formação inicial e continuada de professores no oferecimento de cursos com essa flexibilidade. Para Morosov (2010), o Documento da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB, 2008), tem vinculação com a formação em nível superior, pois este documento ressalta as condições de trabalho do professor e, para atingir o aumento do percentual de pessoas formadas e de seu salário, é necessária uma expansão do sistema do ensino superior brasileiro, para que docentes que já atuam ou vierem a atuar, tenham a possibilidade da formação em nível superior. Nessa discussão, a EaD se torna um mecanismo para possibilitar o acesso desses profissionais.

Apresentamos como exemplo, o Censo Escolar de 2001, quando inicia o primeiro PNE e o de 2019, sendo o último disponível com tais informações. É possível verificar o nível de formação de professores da educação infantil e do ensino fundamental I.

**Tabela 1: Nível de formação dos professores da EI e do EF I em 2001 e 2019.**

Ano	Formação do Professor da Ed. Infantil e do EF I.	
	Ensino Médio (Formação geral ou magistério)	Nível Superior
----		
<b>2001</b>	756.381	288.759
<b>2019</b>	171.436	1.041.786

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar 2001 e 2019

Em 2001, podemos identificar que o Brasil possuía 756.381 mil professores da Ed. Infantil e do ensino fundamental – anos iniciais, atuando com o ensino médio normal ou ensino médio na formação geral, superando significativamente o total de 288.759 mil professores com formação em nível superior nestas etapas. Complementarmente, os dados evidenciam 1.041.786 mil professores com o ensino

superior atuando na educação infantil e ensino fundamental I em 2019, enquanto em 2001, apenas 171.436 mil professores destas etapas escolares possuíam nível médio normal ou geral. Isso mostra que houve crescimento de 876.350 professores com titulação de nível superior atuando na Ed Infantil e ensino fundamental – anos iniciais, evidenciando um aumento significativo no período. Ou seja, esses dados mostram que em quase 20 anos, os professores passaram a ser mais escolarizados, o que é um dado importante e que caminha ao encontro da meta 15 do atual PNE (2014-2024).

Neste sentido, os dados evidenciam uma ampliação da oferta de vagas e de novos cursos nos últimos anos, sendo que essa ampliação se deu prioritariamente no setor privado de ensino e na modalidade à distância, o que torna pertinente estudos que se dediquem a compreender as características dessa expansão e seus efeitos na democratização do ensino superior. Além disso, os dados apontam o significativo aumento do número de professores que atuam na Ed. Infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental com título do ensino superior, o que indica que esses profissionais estão mais escolarizados, o que pode ser um indício de que os professores estão em busca de mais qualificação profissional para o exercício da profissão.

### **3.2. Expansão da EaD nas IES públicas**

Embora o aumento das vagas e dos cursos tenha se dado prioritariamente no setor privado, algumas iniciativas importantes foram protagonizadas pelo setor público.

Em 1995, a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), em Cuiabá, foi pioneira na oferta da EaD no curso de Licenciatura plena em Pedagogia, sendo em caráter experimental (SANTOS, 2014). O curso foi oferecido exclusivamente para professores em serviço nas redes públicas do estado, partindo de uma demanda apresentada pela Secretaria de Educação do Estado do Mato Grosso e de algumas prefeituras. O curso iniciou com 350 alunos, concluindo ao final, um total de 291 (MATOS; SILVA, 2018). O modelo inicial tinha um polo de apoio presencial, localizado na cidade de Colíder e, para ser implementada, contou com parceria com as secretarias estadual e municipais de educação, com uma estrutura administrativo-

pedagógica para realizar as atividades na secretaria do polo e tutores responsáveis pelo acompanhamento do processo de aprendizagem dos alunos (TEIXEIRA, 2009; KIPNIS, 2009).

Em 1999<sup>13</sup>, há a criação da Universidade Virtual Aberta do Brasil (UNIREDE). Trata-se de um consórcio interuniversitário, criado com a intenção de democratizar o acesso ao ensino superior público e gratuito através de convênios com universidades parceiras para a oferta de cursos à distância em nível de graduação, pós graduação, extensão e educação continuada

A UNIREDE reuniu 82 instituições públicas de ensino superior, criando a partir da sua fundação sete consórcios regionais. Sua criação contou com articulações políticas governamentais. Segundo Carvalho (2014, p. 65), a UNIREDE

Contou desde o início com o apoio da Comissão de Educação/Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal na pessoa do Deputado Federal Werner Wanderer do Paraná, dos Ministérios da Educação e Cultura – MEC, Ciência e Tecnologia – MCT e de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e, especialmente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/ MCT que disponibilizaram bolsas DTI, para apoiar o desenvolvimento da UNIREDE nos polos.

Sua estrutura possibilitou a criação do Programa Pró-Licenciatura, voltado para cursos de licenciatura na modalidade EaD, para a formação e qualificação de professores que estivessem atuando na sala de aula, na rede pública, sem o nível superior e até mesmo para aqueles que apresentam nível superior em uma área distinta da que efetivamente atua. O programa foi direcionado para as localidades distantes dos grandes centros urbanos e com Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) baixos (CARVALHO, 2014).

No entanto, mesmo com tais iniciativas e aderência das instituições públicas de nível superior, a UNIREDE, começou a ter dificuldades de manter a proposta da educação a distância. As bolsas oferecidas para pesquisa e as verbas para manutenção dos polos começaram a diminuir (CARVALHO, 2014). Com as mudanças que vinham ocorrendo, outra iniciativa com um modelo próximo ao da

<sup>13</sup> Alguns artigos datam da criação nos anos 2000, porém o site oficial apresenta a data de 1999. Fonte: <https://www.aunirede.org.br/portal/quem-somos/historico/>

UNIREDE começou a ser formulada e, a mesma, passou a ser uma associação (Associação Universidade em Rede), o que ajudou no processo de consolidação das políticas públicas para a educação a distância no sistema público brasileiro. Trata-se da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que, com os mesmos propósitos da UNIREDE, começou a ser organizada em outro formato, a partir do regime de colaboração entre os entes federados – aspecto que não ocorria na implementação da UNIREDE.

A proposta da UAB nasce com algumas modificações da política da UNIREDE, criado em 1999, mas encontra na experiência do CEDERJ, uma base para sua criação. Conforme atesta Segenreich (2009b, p.40)

em termos de modelo de EAD, a UAB tem por base a mesma organização do CEDERJ: polos educacionais nos municípios; sistema de tutoria presencial nos polos municipais e a tutoria a distância nas instituições de ensino superior; pagamento de bolsa tanto para tutores como para coordenadores de disciplinas.

O Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, institui o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), ligado ao Governo Federal, e que participa do Consórcio Cederj. A UAB é um órgão do MEC que fomenta a modalidade de educação a distância e tem por finalidade “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (BRASIL, 2006, art.1).

Segundo Rocha (2010), o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) se sustenta em três pilares que são fundamentais para que o apoio seja oferecido: o MEC, as IES e os polos que participam desse convênio. A UAB tem sido implementada através de editais públicos, possibilitando a entrada de instituições públicas para o crescimento da educação a distância.

Seu primeiro edital foi publicado em dezembro de 2005, convidando, de um lado, prefeituras municipais e governos estaduais a oferecerem propostas para sediarem os polos de apoio presencial, e, de outro, instituições públicas de ensino superior a oferecerem as propostas de cursos na modalidade a distância em nível de graduação. De acordo com Costa e Duran (2012), na formulação do primeiro edital se fez presente o modelo federativo que caracterizou a política, onde os municípios e/ou estados tiveram a responsabilidade de preparar e manter a infraestrutura, as IES participantes, ficaram responsáveis pela produção e execução dos cursos e pela matrícula dos estudantes e o MEC, por meio da UAB, custeou integralmente a

oferta de bolsas para professores e tutores, além de financiar projetos de capacitação, softwares e equipamentos (COSTA e DURAN, 2012; COSTA, 2007).

Com essa intervenção financeira prestada pela UAB, o MEC se antecipou às dificuldades que determinados municípios teriam de alocar os recursos que seriam de responsabilidade própria para funcionamento do polo, e assumiu parcialmente essas demandas, enviando a cada polo um kit básico com 36 computadores e envio de antenas de transmissão para conexão de internet. Ademais, assumiu a responsabilidade de pagamento de coordenadores de polos e tutores presenciais, como apontado por Costa e Duran (2012).

O primeiro edital apresentado em dezembro de 2005, perdurou até abril de 2006, um tempo curto, mas que recebeu uma expressiva quantidade de inscrições. Houve um total de 800 polos e 40 IES que apresentaram propostas de mais de 150 cursos (COSTA; DURAN, 2012). Para dar conta de tamanho trabalho, uma equipe de especialistas convidados pelo MEC estava à frente da demanda, selecionando ao final, 247 polos de apoio presencial e 40 IES, sendo 29 universidades federais, 10 institutos federais e a Fiocruz.

Ao longo desses 15 anos, a UAB foi se ampliando e atualmente conta com a participação de 78 IES pública. Através do SisUAB, portal criado pelo Governo Federal para mapeamento das instituições e polos que são contemplados pela UAB, é possível verificar abaixo a distribuição pelas regiões do país.

**Quadro 5: Instituições contempladas pela UAB**

Instituições que fazem parte da UAB - 2020		
Região	Quantidade	IES
Norte	7	UFPA; IFAP; IFRR; UEA; IFRO; UFAC; IFTO.
Centro-Oeste	8	UEMS; UFMS; UNEMAT; IFMT; IFG; UEG; UNB; INES.
Sul	14	IF FARROUP; UNIPAMPA; IF SUL; FURG; UFSM; UFRGS; UFSC; UTFPR; UEPG; UNICENTRO; UNIOESTE; UEM; UEL; UENP
Sudeste	24	IFSP; UFABC; UNIFESP; UFSCAR; UFRRJ; UFF; INES; UFRJ; UERJ; UNIRIO; UENF; IFES; UFJF; UFSJ; UFLA; UNIFEI; IFTM; UFOP; UFVJM; UFU; UFMG; IFNMG; UNIMONTES.

<b>Nordeste</b>	25	UESB; UESC; IFBA; UFRB; UEFS; FUFSE; IFAL; UNCISAL; UFAL; UNIVASP; UFPE; UPE; UFRPE; IFPB; IFRN; UERN; UFERSA; UNILAB; UECE; IFPI; UFPI; UESPI; IFMA; UFMA; UEMA.
<b>Total</b>	<b>78</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Sis/UAB

Com essa distribuição vemos que a região que possui o menor quantitativo de IES vinculada à UAB é a Norte e a que possui o maior número é a região Nordeste, seguida da região Sudeste. No total, há, atualmente, 78 instituições públicas conveniadas à UAB. Uma dessas instituições é o Consórcio Cederj, que será apresentado no capítulo 4, a seguir.

#### 4.

### **Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Consórcio CEDERJ**

O Consórcio CEDERJ foi planejado inicialmente em 1999, na gestão do governador Anthony William Matheus de Oliveira (1999-2002), mais conhecido como Anthony Garotinho.

Ao longo desses anos de implementação do Consórcio CEDERJ, o Estado do Rio passou por diversas transformações significativas relacionados aos governos que estavam à frente da gestão estadual. Sua implementação como já mencionado inicia com o Governador Anthony Garotinho (PDT – 1999-2002), passando pela vice-governadora, Benedita da Silva (PT – 2002-2003), que assume o cargo para que o governador anterior se candidatasse à Presidência da República. Em 2004, com as eleições, o governo passa a ser gerido, Rosinha Garotinho (PSB – 2003-2007), esposa do ex-governador Anthony Garotinho.

Em 2007, o Estado passa por outra mudança política, saindo de uma gestão familiar, quando Sérgio Cabral Filho (PMDB – 2007-2014) assume o executivo estadual, tendo como vice-governador Luiz Fernando Pezão (PMDB – 2014-2019), que assume em 2014, depois da renúncia de Sérgio Cabral. Uma nova roupagem política ocorre em 2020, com a entrada do Juiz Wilson Witzel (PSC – 2019-2020), que é afastado do posto, após acusações de desvio de dinheiro da saúde pública, assumindo em seu lugar o vice-governador Cláudio Castro (PSC), que segue atuando até o presente momento.

É importante destacar que, a despeito das rupturas e continuidades político-partidária, o estado do Rio de Janeiro tem, ao longo desses 20 anos, seus governadores (exceto Benedita da Silva) envolvidos em investigações sobre esquemas de corrupção. E mesmo com todas as adversidades políticas, o Consórcio CEDERJ, conseguiu se manter atuando em seu propósito de ofertar os cursos de graduação no Estado do Rio de Janeiro, sendo tal política vigente até os dias atuais.

Segundo Lo Bianco e Faria (2019) e Bielschowsky, (2018), o projeto CEDERJ teve como princípio uma ideia do falecido senador Darcy Ribeiro. Para os autores, Darcy Ribeiro, reconhecia a qualidade do ensino das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro e acreditava que uma solução para esse ensino

chegar com a mesma qualidade no interior do estado, era reuni-las em forma de consórcio. Darcy Ribeiro, teve como principal colaborador Wanderley de Souza, professor na área de biofísica da UFRJ, sendo um dos principais intelectuais a frente da criação e implementação da Universidade Estadual do Norte Fluminense, tendo sido o primeiro reitor (BIELSCHOWSKY, 2018).

Wanderley de Souza, levou adiante a idealização do consórcio de universidades públicas do Rio de Janeiro quando assumiu a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, tendo convidado o prof. Bielschowsky para formular e, posteriormente, implementar o projeto. (BIELSCHOWSKY, 2018, p.51) relata que

no primeiro semestre de 1999, foi formulado o projeto; no segundo semestre, junto com uma comissão formada por dois membros de cada universidade, foi elaborado o documento base do consórcio, que foi assinado por Anthony Garotinho, então governador do Rio de Janeiro, e pelos reitores das universidades consorciadas no dia 26 de janeiro de 2000.

Assim, de acordo com o primeiro acordo de cooperação estabelecido

resolvem celebrar o presente convênio que cria o consórcio Centro Universitário de Ensino à Distância do Estado do Rio de Janeiro, com a competência dos respectivos estatutos sujeitando-se no que couber a Lei nº 8666/93 e alterações posteriores, demais normas regulamentares e as cláusulas e condições ora pactuadas (RIO DE JANEIRO, 2000).

É atualmente administrado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), com a Fundação CECIERJ sendo a gestora. O Consórcio tem como objetivo ofertar, gratuitamente, o acesso ao ensino superior em municípios onde não há campus de universidades públicas, ou municípios que possuem campi de universidades públicas, mas com escassa oferta de cursos.

Essa iniciativa, é coordenada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, em consorciamento com os municípios do Estado e o Governo Federal, se caracterizando como um consórcio intergovernamental. Desde o primeiro edital da UAB, o Consórcio Cederj foi contemplado e passou a receber recursos do Governo Federal para auxiliar na permanência dos polos e custear pagamentos de alguns tutores. Desta forma, os atores que atuam no Consórcio Cederj estão em constante ligação com atores situados em instituições de outras esferas federativas, o que faz

com que a política adquira um arranjo institucional de implementação complexo (PIRES, 2016).

O primeiro curso proposto para o vestibular de 2001 – primeiro ano de atuação do Consórcio – foi a licenciatura em matemática, através da UFF. Em 2002, a licenciatura em biologia começou a fazer parte do Consórcio através da UENF e em 2003 iniciaram os cursos de licenciatura em física, pela UFRJ e pedagogia através da UERJ e UNIRIO. Para os implementadores, havia uma urgência em formar professores na área das ciências da natureza e das ciências exatas, além de oferecer a licenciatura em Pedagogia, “em função do grande número de professores que atuavam apenas com a titulação do ensino normal de nível médio” (BIELSCHOWSKY, 2017, p.17).

O Consórcio Cederj caminha na direção do cumprimento das metas estabelecidas pelos dois Planos Nacionais de Educação (2001-2010; 2014-2024), através da ampliação da oferta de cursos, promovendo, assim, a expansão do acesso ao ensino superior, em parceria com as universidades públicas do estado e com a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Os cursos ofertados são divididos entre licenciatura, bacharelado e tecnólogo, apresentados na tabela 2.

**Tabela 2: Cursos ofertados pelo Consórcio Cederj – ano 2020**

<b>Licenciatura</b>	<b>Bacharelado</b>	<b>Tecnólogo</b>
Biologia	Administração	Segurança Pública
Física	Administração Pública	Sistemas da Computação
Geografia	Ciências Contábeis	Turismo
História	Engenharia de Produção	
Letras	Engenharia Meteorológica	
Matemática	Biblioteconomia	
Pedagogia		
Química		
Turismo		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Consórcio Cederj

Os primeiros municípios a receberem o polo do Cederj foram Itaperuna, Paracambi, São Fidélis e Três Rios. Ao longo do tempo, a oferta de polos e de cursos foi aumentando de tal forma que “em 2017, havia cerca de 40 mil alunos ativos, espalhados em 31 polos regionais que cobrem todo o estado do Rio de Janeiro” (Bielschowsky, 2018, p. 51). Atualmente, mais três polos foram criados,

sendo, hoje, no total, 34 polos de apoio presencial, localizados em diversos municípios do estado. No primeiro semestre de 2020, (última informação divulgada até o momento da escrita deste trabalho), o Consórcio ofertou 17 cursos, sendo 7 cursos de licenciatura, 5 cursos de bacharel e 3 cursos de tecnólogo. No anexo 1, consta um quadro que apresenta a distribuição dos cursos pelas universidades e pelos polos. Nesse quadro, percebe-se que os cursos mais ofertados são os de licenciatura, principalmente o de Pedagogia, que é ofertado em 28 polos.

Pode-se encontrar a oferta deste curso pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), nos polos de Belford Roxo; Magé; Nova Iguaçu; Rocinha; Paracambi; Volta Redonda; Resende; Três Rios; Petrópolis; Nova Friburgo; São Pedro da Aldeia; Angra dos Reis; e Itaguaí. Já a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), oferta esse curso nos polos de Niterói; Volta Redonda; Barra do Piraí; Piraí; Rio das Flores; Miguel Pereira; Cantagalo; Santa Maria Madalena; Rio Bonito; Saquarema; Macaé e Itaocara. A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), oferece o curso nos polos de São Fidelis; São Francisco de Itabapoana; Itaperuna e Miracema.

Através da figura 2, é possível visualizar, a oferta de cursos em todas as regiões do estado, abrangendo os municípios distantes e próximos da capital.

**Figura 2: Distribuição de polos por municípios do estado do Rio de Janeiro**



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Edital de 2020.1 do Consórcio CEDERJ

A figura 2, apresenta a distribuição dos polos espalhados pelo estado do Rio de Janeiro. Sua divisão em cores representa as regiões do estado e as marcações com o alfinete destacam em que município há um polo do Consórcio Cederj. O quadro 6 abaixo apresenta esses destaques:

**Quadro 6: Relação dos municípios que recebem o Polo do Cederj**

Região	Municípios que recebem Polo do Cederj	Quantidade de polos
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	Natividade; Bom Jesus de Itabapoana; Itaperuna; Miracema; Itaocara	5
<b>Região Norte Fluminense</b>	São Francisco de Itabapoana; São Fidelis; Macaé.	3
<b>Região Serrana</b>	Cantagalo; Santa Maria Madalena; Nova Friburgo; Petrópolis.	4
<b>Região das Baixadas Litorâneas</b>	São Pedro da Aldeia; Saquarema.	2
<b>Região Metropolitana</b>	Magé; São Gonçalo; Niterói; Duque de Caxias; Belford Roxo; Nova Iguaçu; Mesquita; Paracambi; Itaguaí; Rio de Janeiro (Campo Grande e Rocinha) <sup>14</sup> ; Rio Bonito	12
<b>Região Centro-Sul Fluminense</b>	Três Rios; Miguel Pereira	2
<b>Região do Médio Paraíba</b>	Rio das Flores; Barra do Pirai; Pirai; Volta Redonda; Resende.	5

<sup>14</sup> Na capital do Rio de Janeiro há dois polos do Consórcio Cederj, um localizado em Campo Grande, zona Oeste do município e o segundo localizado na Rocinha, zona sul.

<i>Região da Costa Verde</i>	Angra dos Reis.	1
<b>Total de polos até 2020.1</b>		<b>34</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir das informações no site institucional do Cederj.

Dos 34 polos existentes, distribuídos em 33 municípios do estado do Rio de Janeiro, 17 – ou seja, metade – estão localizados em municípios onde não há nenhuma instituição pública de ensino superior. Para encontrarmos essas informações, acessamos o *site* eletrônico do Ministério da Educação (MEC), sendo possível encontrar o portal e-MEC – sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil desde o ano de 2007.

Nesse portal, as IES realizam, de forma eletrônica, todo processo de regulamentação de seus cursos (autorização, credenciamento e reconhecimento), sendo possível também, realizar consultas por curso de graduação, a partir da Unidade Federativa (UF) que o usuário desejar, selecionar o município para saber quais instituições e cursos estão presentes, saber sobre a gratuidade, a modalidade e o grau do curso. Com isso, foi possível selecionar os municípios que possuem pelo menos um polo do Cederj e identificar se há oferta de vagas por outras instituições públicas presenciais.

No Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ), há um total de 92 municípios. Desses, 34 possuem polos de apoio do Consórcio CEDERJ. Dos que possuem um polo, 17 municípios não possuem outra IES pública, sendo apresentados no quadro 7 a seguir.

**Quadro 7: Municípios que recebem o Polo Cederj e não possuem IPES presenciais**

<b>Região</b>	<b>Município</b>	<b>IDHM<sup>15</sup></b>	<b>Renda média</b>	<b>População estimada</b>	<b>Quilômetros até a Capital do Estado do RJ</b>
<b>Noroeste Fluminense</b>	Natividade	0,730	1,8 SM	15.311	355 km
	Itaocara	0,713	1,8 SM	22.899	252 km
	Miracema	0,713	1,9 SM	27.154	275 km
<b>Metropolitana</b>	Magé	0,709	1,8 SM	246.433	64 km
	Belford Roxo	0,684	2,1 SM	513.118	37 km
	Mesquita	0,737	2,1 SM	176.569	40 km

<sup>15</sup> Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

<b>Médio Vale do Paraíba</b>	Pirái	0,708	2,5 SM	29.545	101 km
	Barra do Pirái	0,733	1,9 SM	100.764	129 km
	Rio das Flores	0,680	1,7 SM	9.344	179 km
<b>Baixas Litorâneas</b>	São Pedro da Aldeia	0,712	2,9 SM	106.049	145 km
	Saquarema	0,709	2,0 SM	90.583	120 km
	Rio Bonito	0,710	2,0 SM	60.573	81 km
<b>Norte Fluminense</b>	São Fidélis	0,691	1,7 SM	38.710	328 km
	São Francisco de Itabapoana	0,639	1,8 SM	42.210	327 km
<b>Serrana</b>	Cantagalo	0,709	2,5 SM	20.168	199 km
	Santa Maria Madalena	0,668	2,1 SM	10.392	261 km
<b>Centro Sul Fluminense</b>	Miguel Pereira	0,745	2,0 SM	25.581	119 km

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do e-MEC.

Vemos nesse quadro que os municípios com menor distância até a capital estão localizados na região metropolitana, chegando a um máximo de 64 quilômetros. Já os municípios com grande distância estão localizados na região do Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e região Serrana, com cidades possuindo uma distância acima de 200 quilômetros de distância. Com essa distância, muitos estudantes teriam que se mudar para os grandes centros urbanos do estado ou localidades próximas a esses grandes centros. Considerando que isso é uma impossibilidade para grande parte da população, por fatores diversos, a implementação do Consórcio Cederj ganha importância.

Nos polos de apoio presencial, há recursos físicos para dar apoio ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Tais recursos físicos são: Laboratórios de informática, de biologia, física e química, biblioteca para que os alunos acessem o acervo no polo ou realizem empréstimos, sala de estudo e acesso livre à internet banda larga. Esses suportes possibilitam que os alunos tenham um espaço adequado para dedicar-se aos estudos e estão localizados nos municípios que são contemplados pelo Consórcio. Os alunos ainda contam com a tutoria presencial nos primeiros semestres do curso, tendo uma carga horária semanal de duas horas por disciplina.

As atividades presenciais obrigatórias também são acompanhadas por tutores presenciais. Já a tutoria a distância ocorre ao longo de todo o curso, por

telefone, através de ligações gratuitas (0800), em regime de plantão e escala, em horários pré-estabelecidos e pelo ambiente de aprendizagem AVA. Os alunos estudam a partir de materiais didáticos impressos e digitais (videoaulas e materiais multimídias), guias, cronogramas, grupos de estudos virtuais, fóruns e chats, exercícios programados dispostos no AVA e atividades obrigatórias.

A Sinopse Estatística de 2019 produzida pela INEP com base nos resultados do Censo da Educação Superior apresenta um conjunto de tabelas organizadas por temas (instituições, recursos humanos, cursos de graduação presencial e a distância, processos seletivos entre outros), sendo útil para analisar diversas questões sobre a educação superior. Nessa Sinopse foi possível encontrar dados sobre os concluintes das universidades públicas no estado do Rio de Janeiro na modalidade presencial e a distância. A tabela 3 a seguir ilustra:

**Tabela 3: Concluintes EaD - Consórcio Cederj - 2019**

<b>IES</b>	<b>Concluídos</b>	<b>Cursos</b>	<b>Polos</b>
<b>UERJ</b>	617	3	18
<b>UFF</b>	655	6	27
<b>UFRJ</b>	73	4	13
<b>UFRRJ</b>	174	2	15
<b>UNIRIO</b>	293	4	21
<b>CEFET</b>	102	2	10
<b>UENF</b>	60	3	11

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Sinopse Estatística/ INEP 2019 e Consórcio Cederj

Nessa tabela, é possível verificar os concluintes dos cursos do consórcio CEDERJ no ano de 2019, sendo a UFF, a universidade que mais formou os alunos, seguido da UERJ e da UNIRIO. A UENF, é a universidade que menos forma os alunos na modalidade EaD, seguido da UFRJ. Essas universidades estão espalhadas em diversos polos pelo Estado do Rio de Janeiro. Vemos que a UFF, é a universidade que está ofertando a maior quantidade de cursos e está em mais polos: dos 34 existentes, a instituição se faz presente em 27. Sua maior expansão, pode ser devida ao seu tempo no Consórcio Cederj, como mencionado anteriormente, sendo a primeira a ofertar o curso de licenciatura em matemática. Na contrapartida, o CEFET, possui o menor número de cursos e a menor presença nos polos – apenas 10, o que pode ser relacionado a sua entrada recente no Consórcio Cederj, que ocorreu no ano de 2011 (SECTI, 2011).

No ano de 2020, devido a pandemia de COVID-19 que chegou ao Brasil, o Estado do Rio de Janeiro começou a adotar medidas para a prevenção da doença. A partir do Decreto nº 46.970 de 13 de março de 2020, foram estabelecidas medidas para iniciar o isolamento, entrando em vigor os fechamentos das instituições públicas e privadas de educação. Dessa maneira, a Fundação Cecierj, a partir do Comunicado Interno nº02/2020, decretou a suspensão das atividades presenciais nos polos do Cederj, fazendo com que todas as atividades fossem totalmente a distância. As avaliações (AD1; AD2 e AD3) que ocorriam aos finais de semana em datas estabelecidas, aconteceriam remotamente, bem como as atividades obrigatórias de experimentos ou apresentações de trabalhos e as tutorias presenciais que ocorriam nos polos. O Consórcio Cederj por mais que já estivesse familiarizado com a educação a distância, teve o desafio de adaptar as etapas que aconteciam presencialmente para o formato EaD, levando os tutores presenciais a realizarem suas tutorias virtualmente para os alunos.

Nesse sentido, vemos como significativo tomar como objeto de estudo uma política implementada em 2001 que se mantém em vigor até os dias atuais. Trata-se de uma política estadual, formulada e implementada em regime de colaboração com o governo federal, por meio da UAB e das universidades públicas<sup>16</sup> e com os governos municipais do estado do Rio de Janeiro, por meio da instalação de polos nestes municípios. Desta forma, os atores que atuam no Consórcio Cederj estão em constante ligação com atores situados em instituições de outras esferas federativas, o que faz com que a política adquira um arranjo institucional de implementação complexo (PIRES e GOMIDE, 2016).

---

<sup>16</sup> No caso do consórcio Cederj, há a atuação das seguintes universidades: UFF, UERJ, UNIRIO, UFRJ, UENF, UFRRJ e CEFET.

## 5. A Implementação do Consórcio CEDERJ

### 5.1. Caminhos Metodológicos

A construção da metodologia dessa dissertação começou a ser traçada no segundo semestre de 2019, quando nosso interesse de pesquisa se voltou para a implementação de políticas públicas educacionais para o acesso ao ensino superior e para a caracterização do arranjo institucional criado para sua execução.

Para caminhar nesse sentido, é importante entender que pesquisar é buscar compreender um problema já existente na vida prática e, por essa razão, as questões de pesquisa estão relacionadas a interesses e características socialmente condicionadas de onde manifestam-se suas razões e objetivos de ser (MINAYO, 2009).

Para Minayo (2012), fazer ciência é trabalhar concomitantemente com teoria, métodos e técnicas, em um entendimento de que esse tripé se condicione mutuamente e assim possa apresentar achados de pesquisa relevantes para sociedade ou para a comunidade científica. A autora acrescenta que “o modo de fazer depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados” (p. 622). Porém, não se pode esquecer do comprometimento do investigador para desenvolver tais habilidades, é ele que une o “tom e o tempero do trabalho que elabora” (MINAYO, 2012, p. 622).

Segundo Minayo (2009), o desenvolvimento de um trabalho científico da pesquisa qualitativa pode ser dividido em três etapas: (1) fase exploratória; (2) trabalho de campo; e (3) análise e tratamento do material empírico e documental.

A **fase exploratória** consistiu na leitura de pesquisas, estudos e informações constantes no site do Consórcio Cederj para conhecer mais e melhor o objeto de estudo. Para isso, buscamos trabalhos publicados no Catálogo de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e utilizamos o buscador *Google Scholar* para encontrar artigos sobre a temática.

O levantamento bibliográfico foi realizado com um recorte temporal, de 2001 – primeiro ano de atuação do Consórcio Cederj – a 2019. Inicialmente, foi realizado com um recorte temporal menor, analisando os últimos 5 anos, porém, por encontrar poucas publicações, foi necessário ampliar a busca. A intenção era buscar informações sobre os arranjos institucionais de implementação (PIRES e GOMIDE, 2014) e as camadas e níveis (HILL e HUPE, 2003), na implementação do Consórcio CEDERJ. Para isso, escolhemos as seguintes combinações de palavras-chave para essa pesquisa: (1) Arranjos institucionais + Cederj; (2) Implementação de Políticas Públicas + Cederj e (3) Formulação de Políticas Públicas + Cederj.

As buscas realizadas neste banco de teses e dissertações e as buscas realizadas no *Google Scholar* com as palavras chaves apresentadas acima não encontraram pesquisas que investigassem o Consórcio Cederj, à luz do referencial teórico sobre os arranjos institucionais de implementação (PIRES e GOMIDE, 2014) e nem sobre as camadas e níveis existentes no processo de implementação (HILL e HUPE, 2003).

Apesar disso, algumas pesquisas (ASSUMPÇÃO; CASTRO e CHRISPINO, 2018; LO BIANCO; FARIA, 2019; FREIRE, 2013; ROCHA, 2010; SANTOS, 2015; SANTOS, 2014; TEIXEIRA, 2009) chamaram a atenção e nos ajudaram a compreender melhor os objetivos do Consórcio, bem como seus agentes implementadores e suas instâncias burocráticas. Delas, destacamos a pesquisa de Freire (2013), que analisou duas dimensões que fazem parte do Consórcio CEDERJ: 1) os entes federativos (Governo do Rio de Janeiro, Município de São Gonçalo e o Governo Federal, através da UAB) e 2) a relação entre as universidades públicas que fazem parte do consórcio na oferta dos cursos de graduação. A pesquisadora se concentrou em analisar a gestão do polo de São Gonçalo e a relação deste polo com as demais instituições do Consórcio, em especial as universidades. Sua pesquisa é a única encontrada que aborda a temática do federalismo numa política educacional de ensino a distância.

Numa outra perspectiva, as pesquisas de Santos (2014) e de Santos (2015) investigaram dois agentes implementadores – os tutores dos polos e os coordenadores de graduação, respectivamente. Estes estudos não utilizaram a lente

analítica apresentada e discutida neste estudo, mas trouxeram contribuições relevantes para a compreensão do Consórcio.

O **trabalho de campo** deste estudo se valeu de uma abordagem metodológica qualitativa, onde nos debruçamos sobre a análise de documentos do Consórcio CEDERJ. Para Lüdke e André (1986), a análise documental pode ser uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja acrescentando informações obtidas por outras técnicas, seja apresentando aspectos novos de um tema ou problema. A análise documental permite identificar informações verídicas nos documentos oficiais a partir de questões ou hipóteses de interesse e por se tratar de uma técnica exploratória, poderá indicar problemas que devem ser mais bem explorados através de outros métodos.

Era de interesse ter acesso à documentos normativos que trouxessem informações sobre o Consórcio CEDERJ, desde sua implementação nos anos 2000, através de contratos estabelecidos entre os municípios que receberam os polos de apoio presencial, informações sobre os agentes implementadores e qualquer outro documento que fosse útil para caracterizar o arranjo institucional. Para ter acesso aos documentos, foram realizados alguns procedimentos.

Na impossibilidade de fazer contato presencial com os agentes implementadores do Consórcio CEDERJ, em função do distanciamento social para prevenção da disseminação do novo coronavírus, iniciamos o contato com a Fundação CECIERJ, via e-mail, para solicitar os documentos normativos. Em resposta, recebemos o link do *site*<sup>17</sup> do Consórcio Cederj com 4 documentos públicos disponíveis, que eram: (1) Regimento Acadêmico de 2019; (2) Funções e atribuições do Consórcio Cederj – 2008; (3) Documento Regulatório – Estágio Supervisionado 2020.1 e (4) Termo de Cooperação Técnica – 2015. A análise desses documentos se mostrou insuficientes para atender aos objetivos da pesquisa e por isso, enviamos um novo e-mail para à Fundação CECIERJ solicitando documentos mais antigos. Em específico, nos interessava o primeiro acordo técnico assinado para a formulação do Consórcio. Porém não tivemos retorno.

Em consequência do não retorno, foi necessário buscar outros meios para ter acesso aos documentos normativos do CEDERJ. Para isso, recorremos a Lei de

---

<sup>17</sup> Link enviado por e-mail <https://www.cecierj.edu.br/consorcio-cederj/documentos/>

Acesso à Informação (LAI), sancionada em 2011, que assegura o direito fundamental de acesso às informações produzidas ou armazenadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No primeiro momento, foram solicitados documentos através da plataforma do Governo Federal, a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR). Nesta plataforma, foi possível entrar em contato com as instituições públicas federais que fazem parte do Consórcio (UFF; UFRJ; UNIRIO; CEFET e UFRRJ), e com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), para que fossem enviados documentos normativos que apresentassem o vínculo entre o Consórcio Cederj, as IES e a UAB.

Através da mesma lei e do decreto estadual nº 46.475, de 25 de outubro de 2018, foi criado o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC.RJ), sendo possível solicitar a mesma documentação para as IES públicas estaduais (UENF e UERJ) que fazem parte do Consórcio, além de solicitar para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e para a Fundação CECIERJ.

Além de enviarmos as solicitações de acesso aos documentos para as instituições federais e estaduais, enviamos, também, solicitação de acesso a documentos para os 33 municípios que são atendidos com polos do Consórcio Cederj. A intenção era a de acessar documentos que mostrassem o acordo estabelecido entre a Fundação CECIERJ/Consórcio CEDERJ e o município para a implementação do polo de apoio presencial. Porém, nessa etapa, houve um pouco mais de complicação. Acessamos inicialmente o *site* de cada uma das prefeituras para fazer a solicitação via e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). Porém, os *sites* de algumas prefeituras não possuíam uma plataforma bem estruturada, não sendo possível realizar a solicitação via e-SIC, por apresentar erro e não concluir o pedido. Como tentativa de solucionar essa situação, enviamos uma mensagem para o e-mail institucional que aparecia na plataforma das respectivas Prefeituras<sup>18</sup>.

As informações solicitadas via plataforma Fala.BR e plataforma e-SIC.RJ, foram adquiridas quase que totalmente. Recebemos de ambas as plataformas um total de 69 documentos, porém havia muitos repetidos, com isso o total final, sem

---

<sup>18</sup> No Anexo 1 há os municípios que fazem parte do Consórcio CEDERJ.

repetições, foi de 20 documentos. Não recebemos resposta de 2 IPES. O envio de documentos não aconteceu quando as solicitações foram feitas diretamente por e-mail às prefeituras. Dos 33 municípios, somente 7 deram alguma resposta. Desses 7, 3 municípios enviaram o documento do contrato estabelecido entre o Consórcio e a cidade, com isso recebemos um total de 10 documentos desses 3 municípios. Os demais municípios responderam orientando que o contato fosse feito diretamente com o CEDERJ. Não ter esses documentos específicos de cada município se torna uma limitação, pois seria relevante para a pesquisa analisar as similaridades e diferenças existentes.

A **análise e tratamento do material documental** ocorreu com os documentos recebidos, sendo possível caracterizá-los em dois tipos: oficial e técnico, conforme apontam Lüdke e André (1986). Essa caracterização ajuda o pesquisador a separar e organizar os documentos coletados a fim de facilitar os procedimentos de análise. Em nossa pesquisa, os documentos que apresentaram leis e acordos estabelecidos foram classificados como documentos oficiais e os documentos que apresentaram informações secundárias sobre o Consórcio Cederj, foram caracterizados como documentos técnicos. De forma sintética, temos:

1. Documentos Oficiais: acordos de cooperação; editais; leis; regimentos
2. Documentos Técnicos: regimento acadêmico; manual do candidato e quaisquer outros documentos sobre o funcionamento para o público externo.

No quadro 8, apresentamos os documentos recebidos através da Lei de Acesso à Informação.

**Quadro 8: Documentos Normativos - Consórcio Cederj**

<b>Grupo 1. Documento Oficial</b>	
<b>Documento:</b>	<b>Enviado por:</b>
<b>Acordo de Cooperação – ano 2000</b>	UERJ; UNIRIO; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Acordo de Cooperação – ano 2005</b>	UERJ; UNIRIO; Fundação Cecierj; SECTI e
<b>Acordo de Cooperação – ano 2008</b>	Prefeitura 2.
<b>Acordo de Cooperação – ano 2010</b>	UERJ; UNIRIO; CEFET; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Acordo de Cooperação – ano 2011</b>	Prefeitura 2.
<b>Acordo de Cooperação – ano 2015</b>	UERJ; UNIRIO; UFF; UFRRJ; CEFET; Fundação Cecierj e SECTI.

<b>Acordo de Cooperação – ano 2017</b>	Prefeitura 2.
<b>Termo Aditivo nº01 – 2011 – Inclusão CEFET</b>	UERJ; UNIRIO; CEFET; Fundação Cecierj e SECTI
<b>Termo Aditivo nº02 – 2013 – Inclusão IFF</b>	UERJ; UNIRIO; Fundação Cecierj e SECTI
<b>Regimento Interno</b>	Fundação Cecierj e SECTI
<b>Estatuto da Fundação Cecierj</b>	Fundação Cecierj e SECTI
<b>Lei da Criação da Fundação Cecierj</b>	UFF; CEFET; e SECTI.
<b>Acordo de Cooperação com as Prefeituras – 2010 (modelo)</b>	UERJ; UNIRIO; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Acordo de Cooperação com as Prefeituras – 2019 (modelo)</b>	UERJ; UNIRIO; UFF; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Acordo de Cooperação entre Prefeitura -2005</b>	Prefeitura 1.
<b>Lei para criação do Polo de apoio - 2009</b>	Prefeitura 2
<b>Acordo de Cooperação entre Prefeitura - 2014</b>	Prefeitura 1
<b>Acordo de Cooperação entre Prefeitura - 2014</b>	Prefeitura 3
<b>Acordo entre UAB, Prefeitura e Cederj – 2009 e Termo de Compromisso</b>	Prefeitura 2
<b>Plano de Trabalho – 2017</b>	Prefeitura 2
<b>1º edital do vestibular Cederj – 2001</b>	Fundação Cecierj
<b>1º edital que a UERJ participou</b>	UERJ; UNIRIO
<b>Diário Oficial: resultado da 1º seleção para UAB</b>	CAPES/UAB
<b>Grupo 2. Documento Técnico</b>	
<b>Documento:</b>	<b>Enviado por:</b>
<b>Funções e atribuições – ano 2008</b>	UERJ; UNIRIO; CEFET; UFRRJ; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Regimento Acadêmico Administrativo – ano 2009</b>	UFRRJ
<b>Regimento Acadêmico Administrativo – ano 2019</b>	UERJ; UNIRIO; UFF; Fundação Cecierj e SECTI.
<b>Manual do Candidato Vestibular 2012.1</b>	CEFET
<b>Guia do Curso de Administração – 2016</b>	UFRRJ
<b>Projeto Pedagógico de Administração</b>	UFRRJ

Fonte: Documentos acessados via Lei de Acesso à Informação

Os 30 documentos disponibilizados foram analisados com base na análise de conteúdo, apontado por Kripka et al (2015), como um conjunto de técnicas parciais, porém complementares, cuja intenção é explicar e sistematizar o conteúdo da mensagem e o significado desse conteúdo, através de deduções lógicas e justificadas. Kripka, Scheller e Bonotto (2015, p. 65), apontam que

essa técnica consiste na investigação do conteúdo simbólico das mensagens (conteúdo dos documentos) cuja função é encontrar respostas para as questões formuladas e/ou confirmar hipóteses estabelecidas previamente (...). O pesquisador descreve e interpreta o conteúdo das mensagens em busca de respostas para o problema de pesquisa e, assim, corrobora com a produção de conhecimento teórico relevante para a área em questão.

Para analisar os dados, escolhemos o *software* ATLAS.ti, que segundo Gibbs (2009), facilita o gerenciamento de muitas informações, possibilitando a criação de uma lista de códigos. Assim, foi possível realizar o agrupamento desses códigos para a categorização dos dados e a organização dos aspectos identificados nos resultados, de modo que revelassem as nossas chaves de interpretação e assinalassem o processo central em torno do tema pesquisado. Os resultados serão apresentados na subseção 5.2 deste capítulo. Abaixo, no quadro 9, será possível verificar o passo a passo realizado.

**Quadro 9: Síntese Metodológica da Pesquisa**

<b>Etapas Metodológicas</b>	<b>Procedimentos Metodológicos</b>
<b>(1) Fase Exploratória</b>	1.1. Levantamento Bibliográfico e do Referencial Teórico 1.2. Análise documental
<b>(2) Trabalho de Campo</b>	2.1. Solicitação de Documentos
<b>(3) Análise e Tratamento do Material Documental</b>	3.1. Análise dos Documentos Oficiais e Técnicos 3.2. Apresentação dos Resultados

Fonte: Adaptado de Santos (2015).

Desse modo, como já mencionada no capítulo 1 (seção 1.1), o regime de colaboração se concretiza através da parceria entre o Governo Estadual do Rio de Janeiro (SECTI e Fundação Cecierj); Governo Federal (UAB/CAPES) e os Governos municipais que recebem os polos de apoio presencial do Consórcio Cederj. Com o referencial apresentado do campo das políticas públicas, será possível analisar a complexidade desse regime de colaboração em vigor há 20 anos e mapear alguns elementos do arranjo institucional de implementação presente no Consórcio CEDERJ.

## 5.2.

### Consórcio CEDERJ: Análise dos Documentos Normativos

Nesta subseção, apresentaremos a análise do Consórcio CEDERJ a partir dos documentos normativos. Com esses documentos, tentaremos compreender seu arranjo institucional de implementação. O objetivo é compreender seu arranjo e os possíveis desmembramentos por dentro de sua implementação. Sendo assim, dos 30 documentos que analisamos, utilizaremos 19 para apresentar a discussão neste capítulo. Vimos durante a análise de cada um, que alguns não traziam informações sobre o arranjo institucional do Consórcio, mas apresentavam aspectos pedagógicos, que não serão tratados nessa pesquisa. Outros documentos, mesmo com uma diferença de data, apresentavam a mesma informação, fazendo com que escolhêssemos as datas mais recentes. Isto posto, apresentamos os seguintes documentos: Acordo de Cooperação do Consórcio com as IPES (anos 2000; 2005; 2010 e 2015); Modelo do Acordo de Cooperação com as prefeituras municipais (2019); Acordo de Cooperação com as Prefeituras 1; 2 e 3 (2005; 2008; 2011; 2014; 2014 e 2017); Acordo entre UAB, Prefeitura 2 e Consórcio CEDERJ (2009); Termo de Compromisso com a Prefeitura 2 (2009); Lei Municipal para permanência do Polo – Prefeitura 2 (2009); Regimento Interno CECIERJ – decreto 42.765; Estatuto da Fundação CECIERJ; Diário Oficial da União: resultado da primeira seleção de polos e IES da UAB; Regimento Administrativo (2019); Funções e atribuições (2008).

Na análise documental sobre a implementação do Consórcio CEDERJ, são mobilizados os estudos sobre o arranjo institucional de implementação (GOMIDE e PIRES, (2014); LOTTA e FAVARETO, (2016); LOTTA e VAZ (2015)), seguido das relações existentes entre as múltiplas camadas e múltiplos níveis, discutido por Hupe e Hill (2003) e por fim, a abordagem dos contextos de implementação de Matland (1995), com o binômio ambiguidade-conflito, conforme apresentado no segundo capítulo.

#### 5.2.1.

##### Principais Achados

O acordo estabelecido para a implementação do Consórcio CEDERJ, nos anos 2000, envolvia a parceria com as universidades públicas, inicialmente com a

UFRJ; UERJ; UFF; UENF; UFRRJ e UNIRIO, com o objetivo de “ministrar cursos de graduação, extensão e pós-graduação, em consonância com os artigos 11 e 13 da lei 9.394, de 20/12/96 (LDB)” (RIO DE JANEIRO, 2000). Em 2011, ocorre a inclusão do CEFET e em 2013 a inclusão do IFF, não alterando as obrigações por ora previstas no acordo firmado, que passou a ter as mesmas obrigações das demais consorciadas. Essas normas possuem vigência de cinco anos e foram renovadas em 2005; 2010; 2015<sup>19</sup>. Totalizando 8 universidades públicas participantes do Consórcio CEDERJ.

O Consórcio CEDERJ, não é uma política materializada com um espaço físico próprio. Suas instalações físicas se situam no âmbito da Fundação CECIERJ, criada em 2002, pela Lei Complementar nº103. A Fundação CECIERJ é uma entidade sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, sediada no Estado e cidade do Rio de Janeiro e com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial. Desse modo, a Fundação CECIERJ se torna a gestora do Consórcio CEDERJ. De acordo com seu Regimento Interno, no artigo 2º

O objetivo da Fundação CECIERJ é democratizar o acesso ao Ensino Superior público, gratuito e de qualidade, utilizando a metodologia de educação à distância; a formação continuada de professores do ensino fundamental, médio e superior através de cursos de extensão, graduação e pós-graduação, atividades curriculares e extracurriculares, presenciais ou à distância e a divulgação científica (RIO DE JANEIRO, 2010).

Sua Organização Administrativa para o melhor funcionamento da Fundação e de suas demandas são estabelecidas através de uma estrutura administrativa, apresentada da seguinte forma

Art. 7º – A Fundação CECIERJ terá a seguinte estrutura básica:

I – Órgãos Executivos

a) Presidência

b) Vice-Presidência Científica

c) Vice-Presidência de Educação Superior a Distância

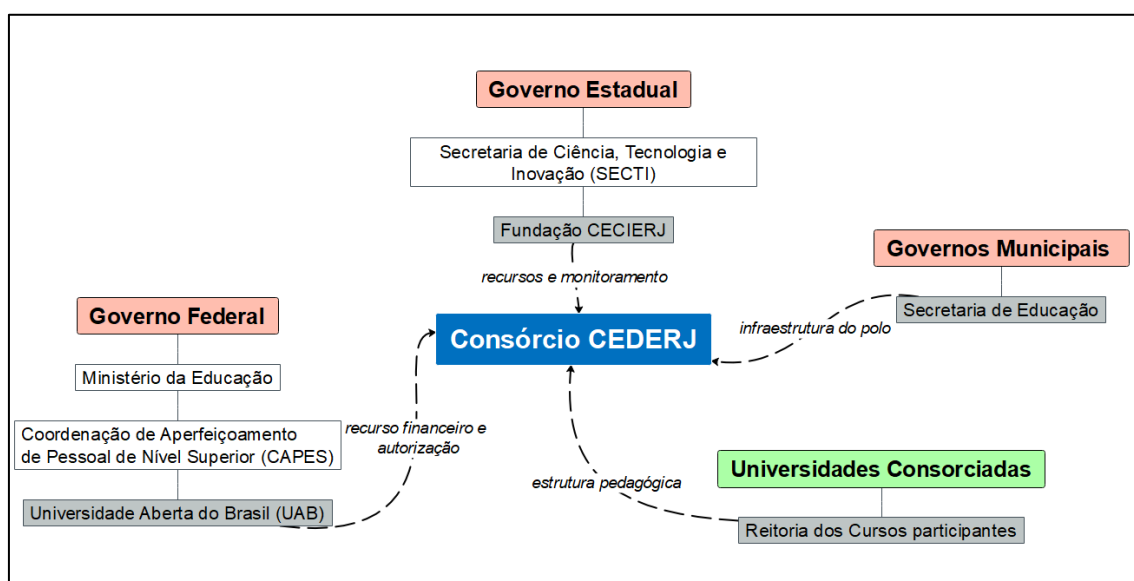
II – Órgãos de Apoio

<sup>19</sup> Seguindo a atualização a cada cinco anos, no ano de 2020 deveria ocorrer mais uma renovação do acordo, porém até o final de 2020, quando recebemos os documentos, não havia a inclusão desse novo acordo.

- a) Diretoria Geral de Administração e Finanças
- b) Diretoria de Informática
- III – Órgãos Colegiados
- a) Conselho Superior da Fundação CECIERJ
- b) Conselho Fiscal (RIO DE JANEIRO, 2010).

Abaixo vemos a ligação existente entre as instituições que fazem parte do Consórcio CEDERJ.

**Figura 3: Instituições que fazem parte do Consórcio CEDERJ**



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos documentos normativos.

Na Figura 3, é possível visualizar os entes federativos e as instituições envolvidas no arranjo institucional de implementação do Consórcio CEDERJ. Sinalizados com a cor rosa, vemos os entes envolvidos para pensar e implementar a política, recebendo cada um funções para serem executadas. O Governo Estadual, a partir da sua Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), está à frente da implementação do Consórcio, repassando os recursos necessários para a Fundação CECIERJ, fazendo com que ela seja além de responsável legal, a responsável pela gestão financeira do Consórcio CEDERJ. Não encontramos ao analisar os documentos normativos, informações que possam preencher o porquê de a Fundação CECIERJ estar a frente do Consórcio.

Percebe-se, por meio da figura 3, que a gestão do Consórcio Cederj envolve a Fundação Cecierj (sub a jurisdição do governo do estado do Rio de Janeiro), a

Universidade Aberta do Brasil (sob a jurisdição do governo federal), as secretarias municipais de educação (sob a jurisdição dos municípios fluminenses) e as reitorias das universidades (sob a jurisdição do governo federal, no caso das universidades federais e, no caso das universidades estaduais, como a UERJ e a UENF, sob a jurisdição do governo do estado do Rio de Janeiro). Com essa diversidade de atores para formulação do Consórcio CEDERJ, temos como é denominado por Hill e Hupe (2003) um contexto *multilayering*, que se apresenta no Consórcio CEDERJ, estabelecido entre os entes federados. Os documentos nos apresentam uma execução que parte da articulação entre eles, envolvendo recursos financeiros e/ou de pessoal – para que a política aconteça. Cada ente possui suas funções esclarecidas, afinal, nem todas as instituições que estão envolvidos na política decidirão as mesmas questões, o que acontece é que há legitimidades diferentes para a tomada de decisão.

Assim, as camadas que fazem parte do arranjo do Consórcio Cederj dizem respeito às três esferas de governo, com separação de competências entre si, possuindo, cada um, legitimidade decisória sobre a política (HILL e HUPE, 2003), fazendo com que cada camada governamental (federal, estadual e municipal), se organizem em hierarquias burocráticas que não possuem autonomia para alterar as regras da política.

As múltiplas camadas são provenientes da divisão de competências garantidas pela CF de 88, com a determinação do regime de colaboração entre a União, estados e municípios na organização da política. Nesse sentido, a implementação do CEDERJ conta com a participação dos três entes federados, ou seja, das três camadas governamentais, sendo que cada ente é responsável por uma parte da política, fazendo com que todos participem de sua implementação.

O Consórcio CEDERJ por partir de um consórcio de direito público, aliado ao regime de colaboração, possui competências estabelecidas destinada a cada ente federado integrante da política. Esses entes federativos, possuem instituições responsáveis para que a política aconteça e que suas decisões sejam repassadas e executadas. Na esfera estadual, âmbito de idealização da política, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação está à frente da política, cabendo a gestão do Consórcio à Fundação CECIERJ. Na mesma esfera, conta-se ainda com a

participação das universidades públicas – UERJ e UENF. No âmbito municipal, as secretarias municipais estão a frente e por fim, na esfera federal, a Universidade Aberta do Brasil participa desde 2006, além das demais IES públicas federais que estão no Estado do Rio de Janeiro (UFF; UFRJ; UFRRJ; UNIRIO e CEFET).

Isto posto, veremos a legitimidade presente em cada um dos entes federados que fazem parte do Consórcio CEDERJ. A SECTI e a Fundação CECIERJ, pertencem ao Governo Estadual, cabendo, de acordo com os documentos normativos (RIO DE JANEIRO, 2008; 2015; BRASÍLIA, 2009).

**1. A SECTI,**

a) Intermediar as solicitações dos convenientes junto ao Governo Estadual;

Monitorar, supervisionar, avaliar e fiscalizar a execução do objeto deste Convênio, recebendo e analisando os relatórios anuais a serem produzidos pelos convenientes e realizando vistorias, sempre que julgar conveniente, com vista ao fiel cumprimento do ajuste.

**2. Compete à Fundação CECIERJ:**

a) Disponibilizar material didático.

b) Apoiar o planejamento e as ações voltadas para o desenvolvimento e aprimoramento do Polo.

c) Definir o perfil e a quantidade do quadro permanente de funcionários técnico-administrativos que atuarão no Polo.

d) Nomear o diretor Adjunto do Polo, que será selecionado pela Fundação CECIERJ.

e) Selecionar, mediante seleção pública, o quadro de tutores que atuarão no Polo Regional, em quantidade necessária ao funcionamento dos cursos.

f) Administrar a formação e o treinamento dos tutores presenciais (equipe no Polo Regional) e os tutores a distância (equipes nas universidades).

g) Buscar a colaboração da Secretaria Municipal de Educação e dos municípios vizinhos, especialmente nos cursos de formação de professores, com o objetivo de realização dos estágios supervisionados nas escolas da rede pública de ensino.

h) Prover, em conjunto com o município, a infraestrutura, os equipamentos e o acervo bibliográfico necessários ao funcionamento do Polo.

i) Adotar todas as medidas necessárias à correta execução deste Acordo.

j) Aprovar, excepcionalmente, a alteração da programação de execução deste Acordo, mediante proposta do Município, fundamentada em razões concretas que a justifiquem.

**3. Aos municípios cabe:**

a) Participar na gestão e manutenção do Polo Regional.

b) Administrar e manter as instalações do Polo Regional do CEDERJ.

c) Caso o espaço cedido não atenda as condições indispensáveis para instalação e/ou manutenção do Polo, o Município

compromete-se a disponibilizar um espaço adequado no prazo máximo de 01 (um) ano, sendo responsável pelas adaptações necessárias.

d) Prover a infraestrutura e mobiliário necessários ao funcionamento do Polo.

e) Selecionar nomear/lotar/contratar os funcionários técnico-administrativos que atuarão no Polo.

f) Permitir a realização de estágio supervisionado aos alunos, especialmente dos cursos de formação de professores, nas escolas da rede municipal.

g) Adotar todas as medidas necessárias à correta execução deste acordo.

h) Disponibilizar condições de acessibilidade conforme o disposto nas Leis nº 10.048 de 8/11/2000 e nº 10.098 de 19/12/2000 e no Decreto nº 5296 de 2/12/2004.

#### **4. Universidade Aberta do Brasil (UAB), cabe,**

a) Acompanhar, avaliar, orientar, controlar e fiscalizar a execução do presente Acordo de Cooperação Técnica, por intermédio da Diretoria de Educação a Distância, visando ao funcionamento harmônico do Sistema UAB;

b) Velar pelo cumprimento do compromisso pelo Estado do Rio de Janeiro, quanto à disponibilização da infraestrutura necessária ao pleno funcionamento do Polo de Apoio Presencial, de acordo com o Edital nº 01 de 2006/SEED/MEC;

c) Realizar avaliações periódicas da implementação de cursos e programas no âmbito das instituições e dos polos de apoio presencial que integram o sistema UAB;

d) Apoiar financeiramente, mediante instrumento legal específico, as instituições Públicas de Ensino Superior, observando-se sempre a legislação aplicável e o interesse da Administração Pública, bem como os projetos de cursos selecionados a serem ofertados nos polos de apoio presencial;

e) Subsidiar o pleno desenvolvimento dos cursos, de acordo com os projetos pedagógicos e encaminhamentos legais que se fizerem necessários;

f) Exercer, junto as IPES, função gerencial fiscalizadora dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas, ficando assegurado aos seus agentes o poder discricionário de reorientar ações e de acatar ou não justificativas quanto a eventuais disfunções havidas na sua execução;

g) Analisar e emitir parecer sobre a prestação de contas referente à aplicação dos recursos alocados, sem prejuízo da realização de auditorias internas e externas.

Tais informações apresentam explicitamente as responsabilidades de cada ente federado e suas respectivas instituições, na execução da política, deixando claro suas competências, o que evita ambiguidades (MATLAND, 1995) na formulação da política, não deixando margem para dúvidas sobre quais as atribuições de cada ente. A clareza com as atribuições é definida para cada ente federado, parece constranger as possibilidades de conflito entre as diferentes instâncias (Fundação Cecierj, UAB, Universidades e SMEs) do Consórcio. Cada

ente sabe quais são as suas atribuições e sabe, pelo menos no plano normativo, como executá-las, não parecendo haver, espaços para conflitos. Os dados que dispomos não nos permitem analisar a presença do conflito e investigações futuras poderão confirmar ou refutar tal inferência.

Embora o governo estadual seja o ente federado responsável pela gestão do Cederj, a atuação dos demais entes é determinante para que a política se mantenha em vigor, pois são combinadas transferência de recursos entre os entes, bem como adesões voluntárias e sistemas de monitoramento para garantir a execução. Com isso, é visto “um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizada, funcional e setorial, para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados” (LOTTA e VAZ, 2015, p.179).

Lotta e Vaz (2015) apontam que as políticas públicas implementadas a partir da década de 2000 nos espaços da administração pública têm apresentado um processo de inovação, podendo se caracterizar como arranjos institucionais complexos. Essa implementação, indica a necessidade de novas práticas em gestão pública, com o desejo de buscar soluções organizacionais e de métodos de gestão.

Ao observar as relações federativas do Consórcio CEDERJ na Figura 3, já apresentada, vemos as instituições presentes que fazem a política acontecer. Lotta e Vaz (2015), mencionam que, no contexto federativo atual, há um claro movimento de coordenação federativa, caminhando para a construção de sistemas, planos ou programas. Os autores tratam de exemplos de políticas que são formuladas no âmbito federal, o que não é o caso da política aqui estudada, que foi idealizada e implementada a partir do governo estadual. No caso do Consórcio CEDERJ, a coordenação da implementação da política está na esfera estadual. O governo federal por meio da UAB, assume um papel de colaborador e não de coordenador, assim como a esfera municipal, ao ficarem responsáveis por cederem os espaços para a construção do polo de apoio presencial.

Há a construção de um arranjo institucional complexo no Consórcio CEDERJ, devido à inclusão de diferentes atores de diferentes atores em diferentes camadas governamentais que participam dos processos decisórios que precisam se

coordenar na produção dessa política de formação de professores a distância. Além disso, dentro dessas camadas, que dialogam de forma horizontal (LOTTA e VAZ, 2015), há diversos outros atores burocráticos envolvidos com a implementação da política formulada pelo alto escalão. A partir do Governo Estadual, foi criado quando, na ocasião da criação do Consórcio, um grupo, para discutir, tratar das questões técnicos-administrados, chamado de Conselho Superior. Segundo os Acordos de Cooperação estabelecidos em 2000; 2005; 2010 e 2015 em seu parágrafo segundo da Cláusula Terceira

cabe ao Conselho Superior definir as diretrizes principais para o planejamento e desenvolvimento das atividades acadêmicas, técnicas, administrativas e de gestão do Consórcio”. Para que isso ocorra, esse Conselho Superior do CEDERJ, é composto por os dirigentes máximos das IES consorciadas (Reitores das Universidades e do IFF, Diretor geral do CEFET e Presidente da FAETEC); 1 (um) representa da Academia Brasileira de Ciências – ABC<sup>20</sup>; 1 (um) representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC<sup>21</sup>; 1 (um) representante indicado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI; 1 (um) representante indicado pela Secretaria de Estado de Educação e o Presidente da Fundação CECIERJ, sendo presidido por este último (RIO DE JANEIRO, 2015).

O Conselho Superior foi criado para pensar em atualizações e mobilizações da política, como é demarcado no parágrafo primeiro nas atualizações dos acordos em 2010 e 2015 e no Regimento Interno<sup>22</sup>, competindo-lhe

I – Aprovar o Regimento Interno da Fundação; II – Aprovar o plano de cargos e vencimentos da Fundação; III – Determinar a política, as prioridades e a orientação geral de atuação da Instituição; IV – Orientar a política patrimonial e financeira; V – Traçar diretrizes e políticas de manutenção e desenvolvimento das atividades fundamentais, objeto de Consórcio ou Convênio, com vistas ao oferecimento do ensino superior na modalidade à distância (RIO DE JANEIRO, 2010a; 2010b; 2015).

<sup>20</sup> Segundo seu site institucional, a ABC é “uma entidade independente, não governamental e sem fins lucrativos, que atua como sociedade científica honorífica e contribui para o estudo de temas de primeira importância para a sociedade, visando dar subsídios científicos para a formulação de políticas públicas. Seu foco é o desenvolvimento científico do país, a interação entre os cientistas brasileiros e destes com pesquisadores de outras nações”. Disponível em <http://www.abc.org.br/a-instituicao/missao/>. Acessado em 20/01/2021.

<sup>21</sup> Segundo o site institucional, a SBPC, é “uma entidade civil, sem fins lucrativos ou posição político-partidária, voltada para a defesa do avanço científico e tecnológico, e do desenvolvimento educacional e cultural do Brasil (...). Exerce um papel importante na expansão e no aperfeiçoamento do sistema nacional de ciência e tecnologia, bem como na difusão e popularização da ciência no País. Disponível em <http://portal.sbpnet.org.br/a-sbpc/quem-somos/>. Acessado em 20/01/2021.

<sup>22</sup> Regimento Interno da Fundação CECIERJ, estabelecido pelo Decreto nº42.765 de 22/12/2010.

Nota-se que o Conselho Superior não é formado por representantes da UAB e nem por representantes da esfera municipal, sendo seu corpo formado quase que exclusivamente por representantes da esfera estadual e por representantes das universidades. Além disso, percebe-se que as atribuições do Conselho se inserem numa dimensão política, de orientação de diretrizes, sendo a aprovação de plano de cargos e vencimentos uma dimensão mais técnica do que política. Pires e Gomide (2018), relatam que essas instâncias se caracterizam como instrumentos governamentais que podem incluir medidas de caráter legislativo e regulatório, econômico e fiscal, entre outros, com a finalidade de não só dar a estrutura aos arranjos, mas também de influenciar diretamente o funcionamento do programa, sendo capaz de determinar as posições e os recursos disponíveis aos atores.

É nesse sentido que o Conselho Superior atua, na medida em que faz a intermediação necessária com o nível estadual, através do CECIERJ, e com as direções existentes para o funcionamento do Consórcio. Além das competências apresentadas acima, o Conselho também cria e aprova novos cursos de graduação idealizados por uma ou mais Universidades Consorciadas, como explicitado abaixo

Art. 8 - A(s) proposta(s) para a criação de curso(s) de graduação deverá(ão) ser formalizada(s) junto ao Conselho Superior do CEDERJ, que estudará a viabilidade acadêmica, administrativa, estrutural e econômica para a sua implantação. Após aprovação nessa instância, a(s) proposta(s) deverá(ão) ser reencaminhada(s) à(s) instituição(ões) que as formularam, as quais serão responsáveis pela coordenação e implementação do curso, conforme os dispositivos regimentais internos (RIO DE JANEIRO, 2019).

Para que essas autorizações aconteçam pelo Conselho ou que outras demandas sejam debatidas há reuniões que ocorrem quatro vezes ao ano, “I – ordinariamente, nos meses de março, junho, setembro e dezembro. II- Extraordinariamente, sempre que convocado pelo Presidente ou por quatro dos seus membros” (RIO DE JANEIRO, 2010). E no momento das convocações, serão repassadas cópias da ata da reunião anterior e dos pareceres ou projetos de resolução a serem apreciados. Assim, o art. 14 apresenta que “as reuniões do Conselho serão convocadas por escrito por seu Presidente ou por 4 de seus membros, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, mencionando-se o assunto a ser tratado,

salvo se for considerado reservado, a juízo de quem convocar” (RIO DE JANEIRO, 2010).

Aqui há interações para a continuidade da política. As camadas existentes no Consórcio, concordam com a composição e participação do Conselho Superior na tomada de decisões no âmbito técnico-administrativo. Esses interagem com os níveis presentes, tornando o arranjo institucional complexo pela diversidade de atores presentes.

É importante salientar que os documentos normativos analisados não apresentam informações sobre a participação dos municípios que aderiram aos polos e nem a participação da UAB no Conselho Superior. Porém, o Acordo de Cooperação Técnica entre a UAB e o Consórcio, sinaliza os compromissos que o polo de apoio presencial e as IPES precisam ter, apresentando relatórios à Universidade Aberta do Brasil, para averiguar o desempenho, o que pode vir a justificar a não participação do governo federal, pela UAB, como um membro do Conselho Superior.

#### Cláusula Segunda - dos compromissos

##### II. Do Estado proponente de polo de apoio presencial

(...) h) Prestar contas, por meio de relatórios às IPES e a CAPES das atividades realizadas no polo sempre que solicitado (...);

##### III. Das instituições públicas de ensino superior

(...) e) Apresentar, sempre que solicitado, relatórios de avaliação e de desenvolvimento de atividades dos cursos ao polo e à Diretoria de Educação a Distância. (...)

j) Disponibilizar à Diretoria de Educação a Distância acesso a todas as informações pertinentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira do curso, colaborando com o trabalho de acompanhamento e avaliação dos projetos (BRASIL, 2009).

Já os municípios, não estão presentes nesse processo de troca entre os diversos atores que participam do Consórcio, se caracterizando como “territórios – entendido como o *locus* da implementação das políticas e como expressão das forças sociais neles presentes – não ocupam uma posição ativa, revelando-se meros repositórios de investimentos (LOTTA e FAVARETO, 2016, p.50; LOTTA e VAZ, 2015). Nesse caso, é sugestivo afirmar que os municípios que aderiram aos polos executam o que foi definido ou negociado com os outros entes, mas sem terem voz ativa. Indo em sentido contrário às mudanças federativas que ocorreram no Brasil, apresentadas no Cap. 1 deste trabalho

Abrucio (2005) e Arretche (1999) destacaram que com um novo sistema federativo, os municípios passaram a participar de tarefas e implementar políticas, seja por iniciativa própria ou por adesão a outros programas. Caminhar com a articulação entre os entes federados, resulta em uma coordenação federativa bem sucedida apontada por Abrucio e Franzese (2013). Se para um novo modelo federalista, se faz necessário a participação dos municípios, esse sentido precisa estar para além de aceitar o que é determinado pelos demais entes e sim ter participação ativa para formular em parceria com as outras esferas governamentais caminhos para um implementação bem sucedida.

Como apresentado, atualmente existem 34 polos em funcionamento, distribuídos em 33 municípios do Rio de Janeiro. Tais cidades possuem suas próprias demandas, necessidades e são distintas uma das outras. Essas especificidades não são vistas nos documentos normativos, como estratégias para pensar em implementação de polos específicos para cada município, atendendo as próprias necessidades, abrindo possibilidade para que seus agentes implementadores encontrem soluções para as contingências locais que surjam no processo de implementação, pois podemos dizer que é uma política regulada, com pouca ambiguidade, fazendo com que as demandas territoriais ditem as especificidades da implementação. Nesse momento o uso da discricionariedade se fará presente na atuação. O estudo realizado por Lotta e Favareto (2016, p. 58) sobre a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos ajuda a compreender o porquê disso no caso do Consórcio Cederj.

[No PAC] as ações não são pensadas de forma territorializada, nem na formulação nem na implementação ou monitoramento. Na medida em que se compila uma série de ações que já vinham sido previstas, a lógica de formulação delas já estava dada com critérios prévios que não consideravam necessariamente o desenvolvimento territorial. A participação das forças sociais locais se restringe ao que é exigido nos processos de licenciamento ou quando há ações de contestação. E nenhum diálogo existe entre essas ações.

Para que ocorra o funcionamento dos polos, há uma interlocução com os governos municipais, que são os responsáveis por ceder a infraestrutura do espaço de apoio presencial, como já mencionado. Até 2006, o Governo Estadual estava unicamente à frente de realizar todos os pagamentos, principalmente dos tutores e

dos outros colaboradores, além de enviar recursos para o funcionamento dos polos. Com a entrada do Consórcio para o sistema UAB, houve uma divisão dos recursos, não sendo explicitado nos documentos normativos como essa divisão ocorreu. Com o Diário Oficial da União de 2006, quando sai a primeira seleção dos polos e IPES para receberem recursos da UAB, é apresentado que “os primeiros 150 (cento e cinquenta) polos aprovados para início das atividades em 2007 deverão criar as condições para recebimento, instalação e utilização dos computadores doados ao Sistema UAB<sup>23</sup>”. Nesse primeiro edital, 8 municípios foram contemplados com esses recursos para o polo.

No ano de 2009, a Resolução CD/FNDE nº26, de 05 de junho de 2009, resolve que o “Art. 1º aprova os critérios e as normas para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), a partir do exercício de 2009”, apresentando mais uma possibilidade de recursos vindos da UAB para o funcionamento dos polos de apoio do Consórcio CEDERJ. Para a UAB, apoiar financeiramente o Consórcio e seus polos, foi necessário o cumprimento de obrigações para o funcionamento do polo de apoio, descrito a seguir

A instalação e manutenção do Polo serão realizadas conforme requisitos da Diretoria de Educação a Distância da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/CAPES/MEC). O Estado do Rio de Janeiro deverá dispor de dotação orçamentária destinada à instalação e manutenção de infraestrutura, tecnológica e recursos humanos, conforme disposições abaixo: (...)

## 2. Infraestrutura física

(...) Todos os ambientes e mobiliário do polo devem ser adequados aos usos previstos, ao atendimento de adultos e aos portadores de necessidades especiais, observados os requisitos a seguir:

- a) sala para a Coordenação de Polo, com computador conectado a internet;
- b) Sala para a Secretaria Acadêmica com computador, conectado a internet;
- c) Sala para aulas presenciais;
- d) Espaços físicos para laboratórios pedagógicos;
- e) Acervo bibliográfico básico e complementar para os cursos ofertados;
- f) Laboratório de Informática com acesso a internet;
- g) Banheiros femininos e masculinos com acessibilidade;

<sup>23</sup> Segundo (BIELSCHOWSKY, 2018), no ano de 2018, a CAPES/UAB, tinha como previsão orçamentária (LOA), um total de R\$ 39.892.426,04, distribuídos entre pagamento de Custeio (R\$11.515.381,04) e para o pagamento de Bolsa (R\$28.377.045,00).

h) Placa de identificação, conforme manual visual da Universidade Aberta do Brasil.

### 3. Recursos Tecnológicos

#### 3.1. Rede de Internet

#### 3.2. Computadores

### 4. Recursos Humanos do Polo

Quadro técnico administrativo para gestão do polo, composto por servidores vinculados à entidade mantenedora, constando no mínimo de:

- a) Coordenador;
- b) Secretária (o);
- c) Bibliotecário ou Auxiliar de Biblioteca;
- d) Técnico em Informática;
- e) Técnicos de Laboratórios Pedagógicos;
- f) Serviços Gerais;
- g) Técnico de apoio para manutenção predial (RIO DE JANEIRO, 2011).

A responsabilidade para o cumprimento dessas atividades com vistas à aprovação do polo de apoio, junto à fica a cargo do Governo Estadual. Quando cumprida as exigências, a UAB realiza o repasse de recursos para que sejam utilizados na manutenção dos Polos. Esses polos, são oferecidos pelos municípios que participam do Consórcio, cabendo a eles, oferecer uma escola municipal ou outro espaço apropriado, além de administrar esse local com funcionários capacitados que trabalharão em parceria para o recebimento dos alunos no dia a dia.

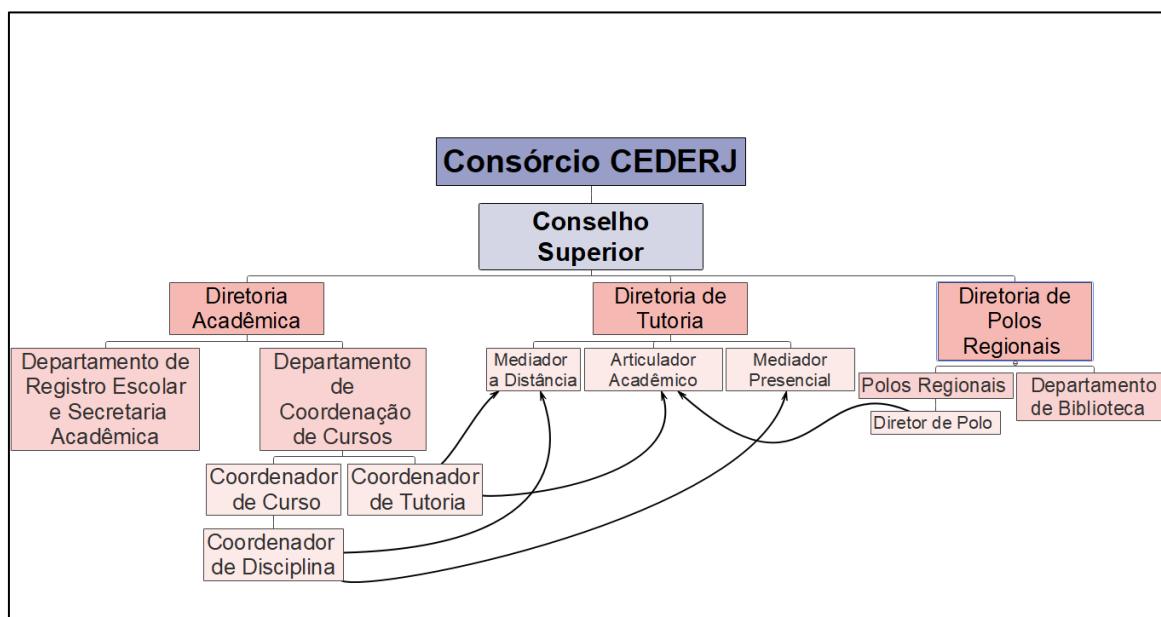
Nos documentos normativos, não encontramos uma descrição exata dos recursos que a UAB repassa para o ente federativo estadual, mas estabelece que as normas acima devam ser cumpridas. Aqui há uma ambiguidade existente para a utilização dos recursos enviados. Os documentos não informam o percentual de bolsas de tutores que devem ser pagas com o valor enviado, não há descrição do percentual ou valor específico destinado a cada polo ou aos recursos que devem ser comprados ou pagos, deixando margem para que o governo estadual tome essas decisões.

Vimos até o momento, que cabe ao Governo Estadual – como ente principal -, coordenar a política entre os outros entes participantes; ao Governo Federal, cabe a liberação de recursos e a fiscalização quanto ao credenciamento e a qualidade dos cursos ofertados, e aos municípios, a organização da estrutura física dos polos presenciais. Dessa maneira, a implementação do Consórcio se dá num contexto *multilevel* e *multilayering* complexo. Essa diferenciação posta entre níveis e camadas é importante, pois marca a diferença existente entre quem tem mandato

legítimo para transformar a política e reformulá-la e quem não tem mandato para modificá-la, possuindo um poder para interferir na atuação cotidiana tentando executar aquilo que foi formulado (LOTTA, 2019).

Sabemos que no contexto *multilevel*, há uma relação estabelecida, hierarquizada, com uma lógica de comando estabelecida. Tal organização dá sustentação às relações do cotidiano da implementação da política, afinal, há um estabelecimento claro das demandas que cada ator deve cumprir, através de seus órgãos governamentais para o bom funcionamento da política que será/está sendo implementada, como é o caso do Consórcio CEDERJ. Na Figura 4, a seguir, poderemos visualizar a estrutura interior do Consórcio CEDERJ, com níveis entre as diretorias construídas para a produção da política, que se dividem em: diretoria acadêmica; diretoria de material didático; diretoria de polos e diretoria de tutoria. Essas diretorias conversam entre si, mas possuem uma hierarquia estabelecida, com suas funções detalhadas partindo da Vice-Presidência de Educação Superior à Distância.

**Figura 4: Diretorias - Consórcio CEDERJ**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos normativos

#### *Diretoria Acadêmica:*

A Diretoria Acadêmica é responsável pela gestão de cursos do Consórcio CEDERJ do ponto de vista acadêmico-administrativo, em conjunto com as universidades consorciadas. Nela é possível visualizar o Departamento de Registro

Escolar e Secretaria Acadêmica e o Departamento de Coordenação de Cursos. O primeiro departamento possui a responsabilidade administrativa de preparar documentos acadêmicos para os docentes, elaboração de calendário e responsabilidade com as matrículas e rematrículas dos estudantes. Esse departamento possui funcionários técnicos administrativos nos polos de apoio com a responsabilidade de auxiliar os demais funcionários presentes no polo, bem como os alunos e demais pessoas. De acordo com o art. 10 do Acordo estabelecido entre o Consórcio e os municípios

Art. 10 - O Poder Executivo disponibilizará os seguintes cargos do Quadro Permanente do Município para exercerem as seguintes funções e atribuições no Polo de Apoio Presencial UAB/CEDERJ.

§ 1º - Secretário Executivo do Polo - Que será exercido por 2 (dois) servidores do cargo de Agente Administrativo do Quadro Permanente de Pessoal, tendo como atribuição realizar atividades de execução, sob supervisão imediata vistas à interpretação e aplicação de leis, decretos, regulamentos ou normas referentes à administração geral e assuntos específicos do órgão de atuação, atuando em horário diferenciado;

§ 2º - Assistente do Secretário Executivo do Polo - que será exercido por (2) dois ocupantes do cargo de Auxiliar Administrativo do Quadro Permanente de Pessoa, tendo como atribuição realizar atividades de execução, sob supervisão imediata, de trabalhos administrativos de rotina, relacionados com aplicação de leis, decretos, regulamentos ou normas referentes à administração geral e assuntos específicos do órgão de atuação, atuando em horário diferenciado;

§ 3º - Secretário Escolar - que será exercido por 2 (dois) servidores ocupantes do cargo de Secretário Escolar do Quadro Permanente de Pessoal do Magistério, tendo como atribuição desempenhar procedimentos de cunho administrativo, pertinentes a sua área de atuação, bem como organizar, armazenar e divulgar o acervo, visando otimizar o uso do material bibliográfico e especial, proporcionando acesso aos serviços bibliográficos e de informação atuando em horário diferenciado<sup>24</sup>.

O departamento de Coordenação de Cursos, é responsável por assessorar as disciplinas e dar acompanhamento acadêmico aos alunos e cursos, se relacionando com atores responsáveis para o processo de ensino-aprendizagem. Esta instância burocrática, possui o Coordenador de Curso que é o responsável pelo curso

<sup>24</sup> O horário diferenciado está previsto no Art. 10, § 6º - O horário de funcionamento do Polo de Apoio Presencial UAB/CEDERJ é de terça a sexta-feira, de 13h às 22h, aos sábados de 09 às 18h, além de um domingo por mês de 09h às 18h (RIO DE JANEIRO, 2009).

oferecido dentro da universidade consorciada. Ele é o docente responsável. Ex: O Consórcio Cederj oferece o curso de Pedagogia pela Unirio, que é uma universidade Consorciada. Dentro dessa IES, há um coordenador responsável por esse curso, como haverá para os demais cursos oferecidos e em cada universidade haverá outros. Ele estará em contato com os outros coordenadores para pensar sobre a estrutura do curso oferecido. Além disso, ele também é responsável por gerenciar o Coordenador de disciplina.

O Coordenador de disciplina é responsável pelo planejamento e condução da disciplina que será oferecida dentro de um determinado curso. Estão a frente “do processo de ensino-aprendizagem no ambiente virtual, acompanhando o trabalho dos(as) estudantes. O CD é também o responsável pelo planejamento e acompanhamento das ações de mediadores a distância e de mediadores presenciais” (RIO DE JANEIRO, 2020). Ex.: dentro do curso de pedagogia, há várias disciplinas, cada disciplina terá um coordenador responsável, que é o coordenador de disciplina. E este está subordinado ao Coordenador de Curso, sendo ambos docentes das universidades consorciadas.

Já o Coordenador de Tutoria, que é docente na universidade consorciada, tem a responsabilidade de

atuar em conjunto com a coordenação do curso, formando a equipe responsável pelo curso na universidade. Cabe à Coordenação de Tutoria coordenar a seleção dos tutores e acompanhar as tutorias da/do área/curso, em estreita colaboração com os coordenadores de disciplina, com os diretores de polos e com os mediadores (RIO DE JANEIRO, 2020)

Esse departamento de Coordenação de curso está integralmente no espaço da Universidade, dialogando entre si e com os outros atores que estão no alto Escalão do Consórcio Cederj, ou seja, no Conselho Superior, bem como com os atores que estão nos polos de apoio e nas demais diretorias.

#### *Diretoria de Tutoria:*

A Diretoria de Tutoria tem a responsabilidade de acompanhar a atuação dos Mediadores a distância e Presencial, além do Articulador Acadêmico. A Diretoria é composta por docente das universidades consorciadas e exerce “as funções de mediação entre os conteúdos das disciplinas e os alunos, entre professores e alunos e os alunos entre si” (RIO DE JANEIRO, 2010).

O Mediador a distância e o presencial recebem essa nomenclatura a partir do documento “Guia do Estudante do Consórcio CEDERJ 2020”. Nos documentos anteriores, eram referidos como Tutor a distância e Tutor presencial. Os documentos não apresentam nenhuma justificativa para essa mudança nos termos, porém não modifica as obrigações de cada um. Os Mediadores a distância, são profissionais formados no curso que desejam atuar. São selecionados através de processo seletivo, com cadastro e avaliação curricular. Quando selecionados, passam por capacitação pelo Coordenador de Disciplina para interagir com os estudantes através das salas de disciplina, fóruns, sala de tutoria (por atendimento telefônico) e vídeo tutoria, tudo de maneira remota. Estes estão em horário pré-estabelecidos nas universidades consorciadas, onde terão os recursos necessários para prestarem o atendimento aos alunos. Estes tutores devem atuar em três frentes

Junto aos estudantes: missão fundamental de atuar como um orientador de estudo, ajudando-os a encontrar caminhos para a solução dos problemas através da utilização de todos os recursos de aprendizagem oferecidos pelo CEDERJ bem como outras fontes de consulta, aguçando a curiosidade, esclarecendo suas dúvidas e dando apoio e incentivo nos momentos de desânimo e dificuldade. Outra função muito importante é a promoção da interatividade entre os alunos através da formação de grupos de estudo, do debate e da troca de ideias. Nesse sentido é o responsável pela coordenação de fóruns e chats propostos pelos coordenadores ou por iniciativa própria, além de propiciar espaços para interação informal entre os estudantes.

Com o Coordenador da Disciplina: colabora complementando o seu trabalho. Nesse sentido auxilia na elaboração de guias de estudo, colabora na revisão do material didático, participa da capacitação dos tutores presenciais, propõe atividades, divide com o professor coordenador a responsabilidade da condução de atividades presenciais nos Polos, representando-o quando necessário e participa ativamente da correção das avaliações.

Com os tutores presenciais: tutores a distância e presenciais são parceiros como elementos facilitadores da aprendizagem do aluno. Por isso, devem trabalhar em estreita colaboração visando ao objetivo comum: apoiar e ajudar o aluno na construção da autonomia de aprendizagem (RIO DE JANEIRO, 2008).

O Mediador presencial passa pelo mesmo processo de ingresso que os Mediadores a distância, a diferença é que os mediares presenciais estarão nos polos de apoio presencial em horários estabelecidos para acompanhar e apoiar os alunos nas disciplinas até a metade do curso, buscando facilitar a transição entre a educação presencial e EaD.

Já o Articulador Acadêmico, anteriormente denominado “Tutor Coordenador”, é um profissional de tutoria presencial, responsável pelo curso que está funcionando no polo de apoio. Ex.: No polo de Magé, há quatro cursos disponíveis: Licenciatura em Biologia, em Pedagogia, em Matemática e o curso de Administração. Nesse polo, haverá 4 articuladores acadêmicos, pois cada um é responsável por um curso. Esse articulador

é responsável pela orientação geral e acadêmica e deve apoiar e acompanhar você nas dúvidas de conteúdo, na ausência do mediador específico da disciplina. Esse mediador também faz a ponte entre a direção do polo, a coordenação de tutoria, a coordenação da disciplina e a coordenação do curso na universidade (RIO DE JANEIRO, 2020).

#### *Diretoria de Polos Regionais*

A Diretoria de Polos Regionais é responsável pelo gerenciamento de todas as atividades relacionadas aos Polos e tem sob a responsabilidade os Polos Regionais e o Departamento de Bibliotecas. Tem como atribuições planejar, organizar, supervisionar e orientar os serviços e atividades de natureza administrativo-acadêmicas dos Polos, além de organizar o preparo e a distribuição das provas que são realizadas presencialmente pelos alunos aos finais de semana.

O Departamento de Biblioteca está responsável por

I – Planejar, coordenar ou executar projetos de informação documental e digital, incluindo a seleção, registro, catalogação e classificação de livros e publicações diversas do acervo da biblioteca, utilizando regras e sistemas específicos para armazenar e recuperar informações e colocá-las à disposição dos usuários (Art. 47. RIO DE JANEIRO, 2010).

No que diz respeito aos polos, há o acesso direto com os Diretores de Polo, que é o responsável pelo funcionamento do Polo. Eles possuem articulação com as Secretarias de Educação das prefeituras e zelam pela “organização de atividades juntamente com os articuladores acadêmicos, pela organização do recebimento de documentos, matrícula de ingressantes e veteranos etc. Este(a) profissional é também o(a) coordenador(a) UAB no polo” (RIO DE JANEIRO, 2020).

A nomeação desse funcionário estabelecido nos Modelos do Acordo de Cooperação entre o Consórcio e os municípios, na Cláusula Terceira, é assim apresentada: “Cabe à Fundação CECIERJ (...) d) Nomear o diretor Adjunto do Polo, que será selecionado pela Presidência e a Vice-Presidência de Educação Superior a

distância da Fundação CECIERJ” (RIO DE JANEIRO, 2010; 2019). Porém, Freire (2013), ao investigar o Polo de São Gonçalo, percebe que a nomeação é realizada por indicação do município sem interferência do alto escalão da política. Assim, para conclusões mais consistentes sobre os processos de nomeação, se fazem necessárias pesquisas futuras, com trabalho de campo, observação, entrevistas ou outro método para confirmar a questão.

#### *Diretoria de Material Didático:*

A Diretoria de Material Didático foi criada para elaborar os recursos e pensar em soluções educacionais utilizados por professores na oferta da instrução para dar suporte à aprendizagem dos alunos. É dividido em Departamento de Vídeo; Departamento de Material Impresso; Departamento de Mídias Digitais e Departamento de Desenvolvimento Instrucional. Segundo o Regimento Interno (2010), caberá a cada um desses departamentos as seguintes responsabilidades

**Art. 49 – O Departamento de Vídeo** será composto por profissionais das áreas de Cinema e Televisão que atuarão na produção, realização e finalização de vídeos que atendam, prioritariamente, à demanda de vídeo aulas destinadas aos cursos superiores à distância;

**Art. 51 – O Departamento de Material Impresso** será composto por profissionais da área editorial e terá como atribuições: I – Criar ilustrações que serão utilizadas no material didático; II – Fazer a programação visual das aulas; III – Realizar a revisão das provas das aulas; IV – Imprimir os livros; V – Disponibilizar as aulas diagramadas para colocação na plataforma; VI – Entregar os livros para distribuição nos polos.

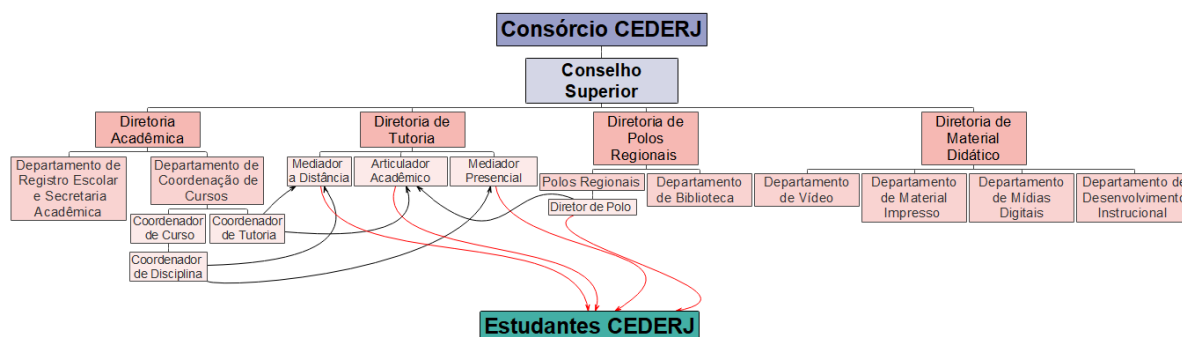
**Art. 52 – O Departamento de Mídias Digitais** será composto por equipe multidisciplinar que terá as atribuições que se seguem: I – Coordenar todo o processo de produção das aulas para a WEB desde a interpretação das aulas em material impresso até sua adaptação para a nova mídia; (...) III – Gerenciar projetos correlatos à produção de material didático para WEB;

**Art. 53 – Cabe ao Departamento de Desenvolvimento Instrucional:** I – Capacitação do corpo docente – Idealizar, coordenar e conduzir oficinas e dinâmicas de capacitação de professores para a elaboração de material didático impresso para ensino a distância; II – Analisar os conteúdos das aulas impressas elaboradas pelos conteudistas de maneira a propor, quando necessário, a revisão do tipo de linguagem utilizada, a criação de links com contextos sociais, históricos e culturais variados, e a reformulação da arquitetura da informação de cada aula, de modo a torná-la acorde com o projeto de desenho instrucional desejado (...) (grifo nosso).

Vemos que, dentro das diretorias que compõem o Consórcio, há divisão entre departamentos e outros níveis para que a implementação aconteça. Suas funções são claras nos documentos normativos, para que assim esses possam cumprir o que foi determinado pelo formulados da política. Dentro dessa divisão de funções, encontramos diversos atores, estruturados dentro de níveis, que de acordo com os documentos, deverão cumprir a operacionalização do que está estruturado, para que assim a política seja implementada (HILL e HUPE, 2003).

Ficam em evidência as principais funções desses atores na política visando a que a atuação chegue com excelência até os usuários, neste caso, os estudantes aprovados no vestibular. Porém, é possível observar que há diálogo estabelecido dentro desses níveis, mas os documentos não nos apresentam os instrumentos utilizados para esse diálogo acontecer. Na figura abaixo, será possível ver as ligações existentes entre esses atores.

**Figura 5: Ligação entre atores no Consórcio CEDERJ**



As setas em cor preta na Figura 5, mostram as ligações existentes entre esses atores, já as setas em cor vermelha, apresentada na figura presente no Anexo II, mostram os atores, denominados, segundo a literatura de burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010), que terão ligação direta com os alunos, que vão no dia a dia dialogar e auxiliar no processo de ensino aprendizagem dos estudantes.

Há ainda as Instituições de Ensino Superior cujos atores estão ligados pertencem a IES do estado do Rio e da União, que aderiram por livre escolha, participar do Consórcio, cabendo a elas:

- a) Elaborar o projeto pedagógico dos cursos;
- b) Elaborar os conteúdos do material didático e acompanhar a produção;
- c) Preparar e correção das provas;
- d) Acompanhar as equipes das disciplinas nas IPEs;
- e) Acompanhar o processo de ensino/aprendizagem dos alunos através da orientação acadêmica;
- f) Acompanhar junto à Fundação CECIERJ o processo de ingresso aos cursos;
- g) Participar da seleção e fazer a capacitação dos tutores;
- h) Fornecer os diplomas de Graduação e Pós-Graduação e Certificados de Extensão;
- i) Participar da avaliação institucional em colaboração com a Fundação.

De acordo com os documentos analisados até o presente momento e com as descrições apresentadas sobre as funções dos entes federativos e suas respectivas instituições, levantamento a hipótese de que o Consórcio CEDERJ se aproxima de uma implementação administrativa (MATLAND, 1995). Isso porque seus documentos normativos são bem regulamentados e não deixam margens para ambiguidades e interpretações diversas, pelo menos no plano normativo, sobre as atribuições e responsabilidades de cada ente federado e cada instituição do arranjo de implementação do Cederj. Além disso, ao considerar a perenidade da atuação do Consórcio (quase 20 anos), pode-se inferir que os níveis de conflito nos seus processos de implementação são baixos. Isso nos leva a supor que a implementação do Consórcio Cederj se aproxima do tipo de implementação administrativa (MATLAND, 1995). No entanto, ressalta-se a importância de se realizar estudos futuros, a partir de outras abordagens metodológicas, para melhor definir o tipo de implementação do Consórcio Cederj.

A despeito disso, considerar que o Consórcio Cederj se alinha à implementação administrativa é plausível, pela própria definição das características que esse tipo de implementação assume em Matland (1995). Na implementação administrativa, há uma divisão clara entre executores e formuladores de políticas,

onde os executores da política estão subordinados aos formuladores – que é o que parece acontecer no Consórcio Cederj, onde “a política é explicitamente explicitada em cada nível e em cada elo da cadeia, os atores têm uma ideia clara de suas responsabilidades e tarefas”<sup>25</sup> (MATLAND, 1995, p. 161- tradução nossa). As oportunidades de escolha fornecidas pelo baixo conflito e baixa ambiguidade, fornecem condições prévias para um processo racional de tomada de decisão. Nesse tipo de implementação, os objetivos são claros e há meios para resolver o problema existente. Assim os resultados são determinados mais pelos recursos e menos pela variação da atuação dos implementadores, o que faz com que o resultado desejado na formulação seja praticamente garantido na implementação, uma vez que há recursos suficientes para o programa e baixos conflitos e ambiguidades na atuação dos agentes implementadores (MATLAND, 1995).

Porém, quando olhamos para a Universidade Aberta do Brasil (UAB), identificamos uma ambiguidade em relação aos recursos financeiros que são destinados ao Consórcio CEDERJ. Não foi possível mapear, através dos documentos, a clareza do direcionamento da verba enviada. Sabemos que é destinado para o pagamento de tutores e para custeio, mas sem definir se paga todos os tutores e demais coordenadores e se há um direcionamento da verba para compra de equipamentos ou para a aquisição de outros serviços

Há indícios de que o Consórcio CEDERJ está presente no quadrante 2, do estudo de Pires e Gomide (2014), sobre as dimensões técnico administrativas e políticas, pois sua implementação demonstra, no plano normativo, alta capacidade política, por meio da clara definição da atuação do Conselho Superior e, também, de alta capacidade técnico-administrativa da burocracia do Consórcio, por meio da definição das atribuições de cada diretoria e de cada agente implementador de nível de rua e de médio escalão, que compõe o arranjo institucional de implementação do Cederj.

Na capacidade técnico-administrativa, busca-se levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A

---

<sup>25</sup> The policy is spelled out explicitly at each level, and at each link in the chain actors have a clear idea of their responsibilities and task.

despeito dessa competência, o Consórcio tem como um dos objetivos principais, através da metodologia de educação a distância ampliar

o acesso ao sistema educacional superior público a pessoas que vinham sendo dele excluídas por morarem longe das instituições de ensino ou por indisponibilidade de tempo nos horários tradicionais de aula. Além disso, o consórcio contribui para a formação de profissionais sem deslocá-los de seus municípios. O CEDERJ está contribuindo, fortemente, para diminuir a carência de professores do ensino médio, principalmente nas áreas de ciência, no interior do estado (RIO DE JANEIRO, 2017).

E para seu cumprimento, leva para as cidades que estão mais afastadas da capital, um polo de apoio presencial. Assim, o utilizam para que os alunos tenham acesso à

materiais didáticos, distribuídos por variados meios interativos de comunicação, garantida a possibilidade de comunicação com docentes, orientadores, tutores ou monitores, permitindo o estudo em grupo ou individual, no lar, no local de trabalho ou em espaços especificamente reservados para tal fim (RIO DE JANEIRO, 2005).

Assim, políticas que caminham articulando positivamente ambas capacidades apresentam “maior potencial para a promoção de políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas, ao transformar os conflitos de interesses em aprimoramentos na própria política em questão, contribuindo para a sua efetiva implementação” (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 17). Seu sucesso é conferido, dentre outros aspectos, pela sua perenidade e, também, pelos importantes resultados alcançados, uma vez que ao longo desses quase 20 anos de atuação, o Consórcio já ofereceu cerca de 80 mil vagas (SANTOS, 2015) em 33 municípios fluminenses, através de 34 polos e/ou postos regionais (dentre esses, 24 estão integrados e articulados, desde 2007, com o sistema UAB).

## Considerações Finais

Este trabalho permitiu mostrar que a EaD, no campo do Ensino Superior, tem vivido um aumento nos números de matrículas, o que suscita muitas discussões na área. Esse crescimento tem ocorrido tanto nas instituições públicas, quanto nas instituições privadas. No Ensino Superior Público, no entanto, é possível verificar uma desigualdade no acesso. De acordo com Paula (2012, p. 5) ao pesquisar a democratização do acesso ao ensino superior presencial, destaca que

A maior parte dos estudantes que ingressa no Ensino Superior brasileiro o faz pela via privada, em instituições de qualidade duvidosa, que não realizam pesquisa nem extensão. Os alunos trabalhadores e provenientes das classes sociais menos favorecidas econômica e socialmente não encontram muitas possibilidades de ingresso nas universidades públicas, de maior qualidade, que se dedicam ao ensino, à pesquisa e à extensão, com um corpo docente mais qualificado. Pois as vagas nestas instituições são limitadas, a concorrência é grande e existe o “funil do vestibular”, que deixa de fora muitos destes estudantes de baixa renda, provenientes do Ensino Médio público, nem sempre de qualidade. Inversa e injustamente, os alunos provenientes das classes sociais mais abastadas, que cursaram o Ensino Médio em escolas particulares de elite, chegam com muito mais facilidade às universidades públicas.

Além disso, a oferta de ensino superior noturno é majoritariamente privada, ao passo que o ensino oferecido em horários matutinos e vespertinos é majoritariamente público e gratuito, o que concorre para que estudantes com NSE baixo e que por vezes já inseridos no mercado de trabalho tenham o acesso ao ensino superior restrito às instituições privadas e, principalmente, em cursos a distância oferecidos por uma variedade de IES privadas (FREIRE, 2013). Isso mostra que a educação a distância pode ser considerada como uma alternativa para o estudante trabalhador ingressar no ensino superior público.

O presente trabalho tem a intenção de se inserir no debate sobre as políticas públicas educacionais. Para isso, apresenta um estudo que faz uma exploração preliminar do arranjo institucional de implementação da política de EaD do Centro

de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro. O Consórcio CEDERJ, é uma política idealizada e implementada entre 1999-2000, respectivamente, com o objetivo de ofertar a educação a distância, na modalidade semipresencial para os interessados que tenham concluído o ensino médio. Seu foco é ofertar principalmente as licenciaturas e ter polos em cidades onde não há oferta do ensino público presencial.

A política do Consórcio CEDERJ vem, ano a ano, formando alunos nos cursos de licenciatura, bacharelado e tecnólogo. Em 2019, de acordo com os dados da Sinopse Estatística, formou 1.974 alunos que tinham como base os polos de apoio presencial. Essa informação nos fornece a dimensão da importância dessa política para a oferta do ensino público e gratuito.

Tratar desse objeto de estudo não foi simples, afinal, articulá-lo nos estudos de implementação pública, é algo inovador. Com isso, para a discussão apresentada, foi necessário buscar a literatura com foco nos arranjos institucionais e aplicar ela à investigação do Consórcio público.

Inicialmente, na dissertação, há um levantamento para conhecermos e entendermos o referencial teórico que faria parte da dissertação. Por se tratar de um consórcio público, foi necessário voltar na CF brasileira e compreender o sistema federativo implementado e como o mesmo foi essencial para a definição do regime de colaboração, abrindo caminhos para duas vertentes apresentadas no cap.1: os ADEs e os Consórcios. Assim, investigar a política de consórcio foi outra etapa importante, afinal, o que este tinha de interessante? Com essa iniciativa, os entes subnacionais podiam se unir para formular e implementar políticas públicas com o apoio (ou não) do Governo Federal. Quem aderisse ao consórcio, estaria respaldado por lei, sendo cabível a punição, caso algum ente federativo desejasse sair antes do prazo estabelecido para vigência do acordo. Essa iniciativa ganhou força, principalmente na área da saúde, não sendo levando em consideração pela educação. Ainda assim, promoveu grandes iniciativas de articulação entre entes federados, como a colaboração federativa e a intersetorialidade.

Ao adentrar na política do Consórcio CEDERJ foi possível vê-la como um arranjo de implementação complexo. Foi possível enxergar e diferenciar suas camadas e níveis (HILL e HUPE, 2003), sendo a primeira composta pelos entes

federados, com o Governo Estadual, sendo o formulador inicial da política e apoiado pelo Governo Federal, através da UAB, e pelos governos municipais na implementação dos polos de apoio presencial.

A análise realizada adotou uma abordagem qualitativa, com documentos normativos acessados via Lei de Acesso à Informação, sendo possível investigar e tratar dos objetivos específicos deste estudo com a análise documental. Foi uma análise a partir do que os formuladores projetaram para a implementação do Consórcio, com dados iniciais do momento da formulação e suas atualizações ao longo dos anos.

O objetivo geral dessa pesquisa era analisar o arranjo institucional de implementação existente no Consórcio CEDERJ e, para isso, foi necessário subdividir esse objetivo geral em dois objetivos específicos, a saber, i) mapear o arranjo institucional de implementação do Consórcio; ii) compreender o regime de colaboração entre os entes federados no arranjo institucional de implementação do CEDERJ.

Ao mapear o CEDERJ identificamos quem são os atores envolvidos e seus papéis no processo de formulação e implementação, o que nos permitiu caracterizar sua configuração como um arranjo institucional de implementação complexo. Desse modo, ao olharmos para os objetivos expostos, conseguimos com os documentos normativos, verificar que há um contexto *multilayering*, com os entes federados, formulando a política e com indução de recursos fazendo com que seja implementada. E dentro da perspectiva *multilevel*, vemos diversos atores que são essenciais para o funcionamento do Consórcio e que possuem funções claras e estabelecidas pelos formuladores e que, mesmo em uma relação hierarquizada, se conectam com outros atores de setores distintos para fazer a política chegar em cada polo de apoio presencial.

Verificamos que, por apresentar uma divisão clara entre os formuladores e executores na implementação do CEDERJ, há uma baixa ambiguidade sobre os meios e fins da política e baixo conflito, que se apresenta através dos documentos normativos, através de uma clara delimitação inicial do papel de cada ator que participa da implementação do Consórcio, fazendo com que a implementação do Consórcio se aproxime de uma implementação administrativa (MATLAND, 1995),

onde os objetivos são claros em relação aonde se quer chegar e a como fazer para alcança-los, além de envolver incentivos.

Essa implementação administrativa, idealizada pelos documentos normativos, nos traz algumas inquietações que para serem sanadas, exigem a atuação de outros métodos de análise e de aprofundamento na implementação, olhando para o dia a dia do Consórcio Cederj. Os documentos nos apresentam um detalhamento sobre a atuação de cada ente federado e de seus atores, porém não fica claro, a justificativa por trás dessa descrição. Neste sentido, o estudo não verificou os conflitos e as ambiguidades presentes na atuação dos agentes implementadores. Dado o recorte estabelecido, tentamos mapear os possíveis conflitos e ambiguidades na formulação da política, sendo, portanto, necessário outros estudos que avancem nas análises sobre a implementação do Consórcio CEDERJ. Levantamo-nos como outro questionamento, se a baixa ambiguidade observada nos documentos da política, não estaria desprezando as especificidades de cada município, o que pode acarretar variações na eficácia dos cursos ofertados pelo Consórcio.

Percebemos através dos documentos, a não participação dos municípios que aderem aos polos nas ações de planejamento para a implementação da política. Fica perceptível com os dados, que este ente subnacional se torna apenas um receptor de polos, de verbas que partem do governo estadual e da UAB e de que utiliza seus próprios recursos para manter o polo de apoio.

Conseguimos identificar os atores governamentais e verificar que a política não possui ações intersetoriais ou a participação de atores da sociedade civil, mesmo que os acordos de cooperação deixem abertura para as universidades consorciadas e os municípios fazerem essa interlocução.

Analisar uma política pública educacional com base em documentos normativos nos dá informações importantes, pois nos dá acesso a características da estrutura do programa e como deveria ser na prática, pois é algo formulado pelo alto escalão. Com isso, os resultados obtidos com a pesquisa apresentam brechas a serem complementados com outros métodos de análise, como a entrevista com os atores de médio escalão e burocratas de nível de rua, para analisar e comparar suas funções previstas nos documentos normativos e executadas no dia a dia da

implementação. Neste sentido, é possível que o Consórcio assuma diferentes tipos de implementação nos polos de apoio presencial.

Em que pese os limites desta investigação, seus resultados apontam para um campo de estudos ainda a ser explorado, a partir de outras abordagens metodológicas e à luz de outros elementos do processo de implementação de políticas, como as práticas e as interações dos agentes implementadores.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, F. L. .; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *In: Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. FUNDAP. São Paulo: 2007. p. 13-31.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: A experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543–1568. 2013

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. IPEA, Brasília, v. 10. 2013. p. 129–162.

ALONSO, K. M. A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração. **Educar em Revista**, v. 37, n. 4, p. 37–52, 2014.

ALVES, J. R. M. A história da EaD no Brasil. *In: LITTO, F. M. L.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2009.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Fiocruz/FGV, 2012.

ASSUMPÇÃO, G. DE S.; CASTRO, A. DE C. E CHRISPINO, A. Políticas Públicas em Educação Superior a Distância – Um estudo sobre a experiência do Consórcio Cederj. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 26, n. 99, p. 445–470, 2018.

BIANCO, V. O.; FARIA, L. LO. A Experiência Do Consórcio Cederj e a Democratização do Ensino Superior no estado do Rio De Janeiro. **Revista Teias**, v. 20, n. 56, p. 113–132, 2019.

BIELSCHOWSKY, C. (orgs.). **Fundação Cecierj: ontem, hoje e amanhã**. Rio de Janeiro: 2018.

BIELSCHOWSKY, C. E. Consórcio Cederj : A História da Construção do Projeto. **Ead Em Foco**, p. 8–27, 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. [s.l: s.n.].

\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996**, 1996.

\_\_\_\_. **Decreto nº 2.494 de 10 de fevereiro de 1998 - Ministério da Educação**, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>

\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 6017, de 17 de janeiro de 2007**.

\_\_\_\_. **Lei N 10.172, de 9 De Janeiro de 2001 Plano Nacional de Educação. Brasília -DF**, 2001.

\_\_\_\_. **Decreto nº . 5.622, de 19 de Dezembro de 2005**, 2005.

\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 Mec/ Inep**, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>

BRESSER-PEREIRA, L. C. Pequena história da reforma gerencial de 1995. **Administração pública**, 2010.

BRITO, E. dos S. Consórcios Intermunicipais: coordenação, colaboração e a nova governança pública. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (orgs.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1ªed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

CARNEIRO, J. M. B.; SANTOS, G. A. P. D.; BRIZZI, R. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. **Cadernos Adenauer**, n. 3, p. 113–133, 2017.

CARVALHO, A. B. G. O Papel Da Unirede na Construção das Políticas Públicas Para a EaD no Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, v. 22, n. 02, p. 59–75, 2014.

COSTA, C. J. da; DURAN, M. R. da C. A Política Nacional de Formação de Professores entre 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Pos-Graduacao**, v. 9, n. 16, p. 263–313, 2012.

COSTA, C. J. Modelos de Educação Superior a distância e implementação da

Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, v. 15, p. 8, 2007.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5–36, 2014.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: Debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, p. 291–319, 2011.

FLEXA, R. G. C.; BARFASTEFANO, R. G. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 325–338, 2020.

FREIRE, D. L. **Consórcio CEDERJ: as fragilidades de duas dimensões da organização**. 2013. 133p. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade federal do Rio de Janeiro.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas - por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRIN, E. J. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (orgs.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1. ed. ° São Paulo : Oficina Municipal, 2019.

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I. Qual é a do Associativismo Territorial na Educação: Consórcios ou Arranjos? Uma análise de duas experiências no estado de São Paulo. **Encontro Nacional da ANEPCP**, v. 3, p. 1309–1326, 2019.

GRIN, E.; ABRUCIO, F. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 39–64, 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85–122, 2018.

HILL, M.; HUPE, P. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471–490, 2003.

JANEIRO, R. de. **Regimento Interno da Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro - Fundação CECIERJ**, 2010.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa : conceitos e caracterização . Documentary research on qualitative research : **Revista de Investigaciones UNAD**, n. 14, p. 55–73, 2015.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. de T. F.; CONSTANTINO, C. M.; LASSANCE, A. (orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. v. 8. Brasília : Ipea, 2012. p. 23-35.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços**

**públicos.** Brasília: ENAP, 2010.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171–194, 2015.

LOTTA, G. .; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In: Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil / organizadora, Gabriela Lotta. --* Brasília: Enap, 2019. p. 11-34.

LOTTA, G. **Efeitos de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil.** 2019.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** EPU ed. São Paulo: 1986.

MAGALHÃES, M. G. DE M. DE. **Estudo e avaliação de Educação à Distância utilizando a tecnologia WWW.** 1997. 184p. Dissertação (Mestrado em Física). Instituto de Física de São Carlos, Universidade de São Paulo..

MATLAND, R. E. Public Management Research Association Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

MATOS, H. A.; SILVA, M. G. M. Políticas públicas de favorecimento expansionista da educação superior a distância no Mato Grosso. *In: Educação a distância: experiências, vivências e realidades.* Cuiabá/MT: EdUFMT. p. 461. 2018

MINAYO, M. C. DE S. Análise qualitativa: Teoria, passos e fidedignidade. **Ciencia e Saude Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621–626, 2012.

MOROSOV, K. A. A expansão do ensino superior no brasil e a ead: dinâmicas e lugares. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 113, p. 1319–1335, 2010.

NUNES, I. B. Educação a distância e o mundo do trabalho. *In: Tecnologia educacional.* Rio de Janeiro: v. 21, n. 107, jul./ago., 1992. .

NUNES, I. B. A história da EaD no mundo. *In: LITTO, F. M. L.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). Educação a distância: o estado da arte.* São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2009.

OLIVEIRA, V. E. DE. Municípios cooperando com municípios: Relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 1, p. 107–122, 2008.

PAULA, M. F. C. Desigualdades e Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil e na Argentina: limites, possibilidades e desafios. UFF, **Revista lepf**, ano VI, n. 18, dezembro de 2012.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990. 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A de A. Governança e capacidades estatais a partir da aboragem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE; P. L. C.; PIRES, R. R. C. (orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea, 2018.

ROCHA, A. P. DE S. **Análise da Importância dos Polos no Modelo Semipresencial de EaD a Partir da Trajetória do Polo de Três Rios CEDERJ / UAB** . 2010. p. 127. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Educação. Universidade Católica de Petrópolis.

SANTOS, C. S. S. **Entre a forma , a formação e a transformação : o que pensam os coordenadores sobre qualidade no curso de Pedagogia na modalidade a distância no modelo CEDERJ / UAB/CAPES**. 2015. p. 183. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SANTOS, J. C. DOS. **Educação sem distância: o tutor presencial no Consórcio CEDERJ**. 2014. p. 121. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Educação. Universidade Católica de Petrópolis.

SECTI. **Termo Aditivo N 01- inclusão CEFET**, 2011.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Educacao**, v. 21, n. 65, p. 411–429, 2016.

\_\_\_\_\_. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179–1193, 2018.

SEGENREICH, S. C. D. Desvelando e explorando brechas das políticas públicas em relação à inserção da EaD no Ensino Superior. **Anais 32ª Reunião anual da Anped - Sociedade, cultura e educação: novas regulações?**, v. 1, p. 1–15, 2009a.

\_\_\_\_\_. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. **Proposições**, v. 20, n. 2, p. 205–222, 2009b.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTANHEIRA, A. M. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós - LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio**, v. 17, n. 62, p. 55–86, 2009.

TEIXEIRA, M. de C. **Um estudo sobre tutoria no Consórcio Cederj**. 2009. p. 134. Dissertação (mestrado em Educação). Departamento de Educação. Universidade Católica de Petrópolis.

ZADUSKI, J. C. D.; LIMA, A. V. I.; PARENTE, C. da M. D.; JUNIOR, K. S. Educação a distância no Brasil e o novo decreto: educação mais acessível e com qualidade para todos? **Congresso Internacional de Educação e Tecnologias - CIET. Encontro de Pesquisadores em Educação a distância - EnPED**, p. 10, 2018.



## **Anexos**

### **Anexo I. Distribuição dos cursos do Consórcio Cederj por municípios e Universidade Pública.**

Região	Municípios	CEFET	UENF	UERJ	UFF	UFRJ	UFRRJ	UNIRIO
Metropolitana PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912587/CA	Duque de Caxias	Tec. Gestão de Turismo			Tec. Computação	Lic. Ciên. Biológicas		Lic. História
						Lic. Física		
	Belford Roxo	Eng. De Produção		Lic. Ciên. Biológicas	Tec. Computação	Ciên. Contábeis		Lic. Matemática
				Lic. Pedagogia	Adm. Pública			
					Tec. Segur. Pública			
	Campo Grande	Eng. De Produção		Lic. Geografia	Lic. Matemática	Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Turismo
					Adm. Pública	Lic. Física		
					Tec. Seg. Pública			
	Mesquita			Lic. Geografia			Administração	
	Magé			Lic. Ciên. Biológicas			Administração	Lic. Matemática
				Lic. Pedagogia				
	Niterói	Tec. Gestão de Turismo		Lic. Geografia	Tec. Computação			Lic. Pedagogia
					Tec. Seg. Pública			
	Nova Iguaçu	Tec. Gestão de Turismo		Lic. Pedagogia	Lic. Matemática	Lic. Ciê. Biológicas		
					Tec. Computação	Lic. Física		
					Adm. Pública	Lic. Química		
					Lic. Letras			
	Rocinha	Tec. Gestão de Turismo		Lic. Pedagogia	Tec. Computação		Administração	
	São Gonçalo		Lic. Ciên. Biológicas		Tec. Computação	Lic. Física	Administração	Lic. Matemática
					Tec. Seg. Pública	Lic. Química	Lic. Turismo	
					Eng. De Produção	Ciên. Contábeis		
	Paracambi		Lic. Química	Lic. Pedagogia	Lic. Matemática	Lic. Física		
					Adm. Pública			
				Lic. Ciên. Biológicas	Lic. Letras	Ciên. Contábeis		
					Eng. Produção			
Médio Vale do Paraíba	Volta Redonda			Lic. Matemática	Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Pedagogia	
				Tec. Computação	Lic. Física			
				Adm. Pública				

	Barra do Piraí			Lic. Geografia	Tec. Computação		Administração	Lic. Pedagogia	
	Resende	Eng. De Produção		Lic. Pedagogia	Lic. Matemática	Ciências Contábeis	Administração	Lic. História	
				Lic. Ciên. Biológicas	Tec. Seg. Pública		Lic. Turismo		
	Piraí	Eng. De Produção			Lic. Matemática	Lic. Ciên. Biológicas	Administração	Lic. Pedagogia	
					Tec. Computação	Lic. Química		Lic. História	
					Lic. Letras				
	Rio das Flores				Tec. Computação		Administração	Lic. Pedagogia	
							Lic. Turismo		
	Centro Sul Fluminense	Miguel Pereira	Tec. Gestão de Turismo						Lic. Matemática
									Lic. Pedagogia
Lic. História									
Três Rios				Lic. Pedagogia	Tec. Computação	Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática	
				Lic. Geografia	Adm. Pública	Lic. Física			
Tec. Seg. Pública									
Serrana PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1912587/CA	Cantagalo				Lic. Matemática		Administração	Lic. Pedagogia	
					Tec. Computação			Lic. História	
					Eng. De Produção				
	Petrópolis		Lic. Ciên. Biológicas	Lic. Pedagogia			Administração	Lic. Matemática	
	Nova Friburgo		Lic. Química	Lic. Ciên. Biológicas	Lic. Letras				
				Lic. Pedagogia					Tec. Seg. Pública
				Lic. Geografia					
Santa Maria Madalena								Lic. Pedagogia	
Baixadas litorâneas	São Pedro da Aldeia			Lic. Pedagogia	Lic. Matemática				
	Saquarema				Lic. Matemática		Administração	Lic. Pedagogia	
					Tec. Computação		Lic. Turismo		
	Rio Bonito				Lic. Matemática			Lic. Pedagogia	
					Tec. Computação				
Tec. Seg. Pública									
Norte Fluminense	São Fidélis		Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática		Administração		
			Lic. Química		Tec. Computação				
			Lic. Pedagogia						
			Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática				

	São Francisco de Itabapoana		Lic. Química		Lic. Letras			
			Lic. Pedagogia					
	Macaé		Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática	Lic. Física	Administração	Lic. Pedagogia
			Eng. Meteorológica		Eng. Produção			Lic. Turismo
Noroeste Fluminense	Itaocara		Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática			Lic. Pedagogia
			Lic. Química		Tec. Computação			
					Adm. Pública			
	Itaperuna	Eng. De Produção	Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática	Lic. Física	Administração	
			Lic. Pedagogia		Tec. Computação			
	Natividade			Lic. Geografia				Lic. Pedagogia
	Bom Jesus do Itabapoana		Lic. Ciên. Biológicas		Lic. Matemática			
			Lic. Pedagogia		Adm. Pública			
	Miracema		Lic. Pedagogia	Lic. Geografia				
	Costa Verde	Angra dos Reis			Lic. Pedagogia	Lic. Matemática	Lic. Ciê. Biológicas	Administração
Tec. Computação						Lic. Física		
Tec. Segur. Publica						Lic. Química	Lic. Turismo	
Eng. Produção								
Itaguaí				Lic. Pedagogia	Tec. Computação			

## Anexo II – Parecer da Comissão da Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



### CÂMARA DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-Rio

Parecer da Comissão da Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio 041/2020 – Protocolo 59/2020

A Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio foi constituída como uma Câmara específica do Conselho de Ensino e Pesquisa conforme decisão deste órgão colegiado com atribuição de avaliar projetos de pesquisa do ponto de vista de suas implicações éticas.

#### Identificação:

**Título:** "Arranjos institucionais de implementação: analisando o Consórcio CEDERJ" (Departamento de Educação da PUC-Rio)

**Autora:** Paula Araújo da Costa (Mestranda do Departamento de Educação da PUC-Rio)

**Orientadora:** Naira da Costa Muiyaert Lima (Professora do Departamento de Educação da PUC-Rio)

**Apresentação:** Pesquisa qualitativa que visa analisar o regime de colaboração entre os entes federativos do Consórcio CEDERJ- Centro de Educação a Distância do estado do Rio de Janeiro- e as percepções que os burocratas de médio escalão da política têm sobre suas práticas e interações. A política estadual formulada e implementada em regime de colaboração com o Governo Federal (Sistema Universidade Aberta do Brasil), universidades públicas e com governos municipais no estado e estabelecida por meio de polos nestes municípios do Rio de Janeiro. O estudo prevê abordar onze (11) polos que oferecem cursos de Pedagogia e Matemática em regime presencial em municípios em que não há oferta de universidades/faculdades públicas presenciais. Utilizará como metodologia análise documental e aplicará entrevista semiestruturada junto a onze (11) diretores dos polos-funcionários que atuam no médio escalão do Consórcio CEDERJ. Conta com referencial teórico que abrange estudos no campo da ciência política que abrange os arranjos institucionais de implementação de política.

**Aspectos éticos:** O projeto e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentados estão de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. O Termo expõe com clareza os objetivos da pesquisa e os procedimentos a serem seguidos. Garante o sigilo e a confidencialidade dos dados coletados. Informa sobre a possibilidade de interrupção na pesquisa sem aplicação de qualquer penalidade ou constrangimento.

**Parecer:** Aprovado

Prof. José Ricardo Bergmann

Presidente do Conselho de Ensino e Pesquisa da PUC-Rio

Profa. Ilda Lopes Rodrigues da Silva

Comissão da Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2020

Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos  
Câmara de Ética em Pesquisa da PUC-Rio – CEPq/PUC-Rio  
Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea – 22453-900  
Rio de Janeiro – RJ – Tel. (021) 3527-1612 / 3527-1618  
e-mail: [yrac@puc-rio.br](mailto:yrac@puc-rio.br)