

ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NA EDUCAÇÃO: NOVAS CONFIGURAÇÕES DA COLABORAÇÃO E DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Resumo

Trata-se de pesquisa que teve como objetivo analisar a incidência do fenômeno do associativismo na educação. Recentes experiências de associativismo intergovernamental, em específico os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Territórios de Cooperação Educacional, são interpretados por órgãos do governo como mecanismos inerentes ao regime de colaboração. Adotando o aporte teórico da sociologia compreensiva, a pesquisa empírica buscou compreender o fenômeno por meio da análise das ações dos agentes envolvidos. Dentre os principais resultados, apontamos a tese de que o fenômeno apresenta reflexos dos novos paradigmas da Administração Pública, que redesenham a estrutura do federalismo cooperativo brasileiro. Por isso, as Considerações finais apontaram três questões: a) que o problema é basicamente uma questão federativa, e integra o aspecto jurídico e político do Estado no modo compartimentalizado de federalismo; b) que os arranjos associativos vem se conformando como instrumento à fragmentação administrativa do Estado; c) que novos consensos em torno da colaboração e da cooperação tem se delineado pelas mudanças ocasionadas a partir dos novos paradigmas da administração pública.

Palavras-chave: Cooperação federativa. Colaboração. Federalismo.

Introdução

A pesquisa objetivou analisar as experiências de Território de Cooperação Educacional (TCE) a partir do contexto da definição do regime de colaboração, com intuito de analisar como o fenômeno do associativismo intergovernamental vem ocorrendo na educação, bem como, as implicações desse modelo de relação na estrutura federativa educacional.

Constituíram o campo de pesquisa o Território de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba (TCE-Médio Piracicaba), localizado no estado de Minas Gerais; o Território de Cooperação do Xingu, e o Território de Cooperação Educacional do Tapajós (TCE-Tapajós), localizados no estado do Pará. Para a

coleta de dados foi utilizada a entrevista, a observação direta e a análise documental. Dentre os principais resultados apontamos a tese de que o fenômeno apresenta reflexos dos novos paradigmas da Administração Pública, que redesenham a estrutura do federalismo cooperativo brasileiro.

As categorias que direcionaram a pesquisa empírica foram baseadas na estrutura institucional dos arranjos associativos, a partir da constatação inicial de que incide nas experiências relações de parceria Estado-sociedade, sob diferentes figuras jurídicas que têm redesenhado as relações inter e extragovernamentais, e delineando alguns consensos quanto à cooperação e colaboração para a educação.

Regime de Colaboração e as experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação: A fragmentação administrativa do Estado.

Foi considerando a estrutura cooperativa em torno das experiências pesquisadas, as tensões quanto à definição tanto prática quanto teórica sobre o instituto da cooperação que lançamos a hipótese de o fenômeno do associativismo intergovernamental na educação ter relações com a problemática da fragmentação administrativa do Estado.

Partimos da postura teórica presente no Direito Administrativo e analisamos o fenômeno a partir da perspectiva sociológica explicativa, considerando os aspectos de sua estrutura orgânica do Estado, sem, contudo, enfatizar os embates relativos às mudanças socioeconômicas, as investidas ideológicas em torno da relação público-privada e a análise crítica das transformações que têm resultado nas novas fronteiras entre o público e o privado.

O regime de colaboração é o instrumento necessário à cooperação federativa, previsto tanto no texto constitucional quanto nas demais leis infraconstitucionais, tendo relação direta com a dinâmica federativa da educação. Assim, consideramos como *modus operandi* (CURY, 2002) da cooperação federativa,

previsto na legislação em razão do princípio da solidariedade (BERCOVIC, 2003).

A relação federativa brasileira quanto à competência educacional vem passando por modificações jurídico-políticas, em que as indefinições quanto ao instituto da cooperação têm se caracterizado como um campo de incertezas e disputas, eivado por interesses diversos. Historicamente, no processo de fragmentação ocorrido na década de 90 parte da educação caracterizada como obrigatória passou a ser atribuição específica do ente local (ARAUJO, 2005), ou seja, dos municípios, mas sem a necessária provisão de recursos (ARELARO, 2007; OLIVEIRA, 1999).

A partir do ano de 2009, os arranjos educativos sob a denominação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação surgiram como uma proposta de estrutura territorial horizontal das relações intergovernamentais na educação. Constatamos que esses arranjos vêm ocupando não só o espaço material das práticas colaborativas, como também, o espaço normativo da cooperação, a exemplo do Parecer CNE/CEB nº. 9/2011 e da Resolução CNE/CEB nº. 01/2012.

Essa demanda foi inserida na agenda política do Ministério da Educação, que em 2012 instituiu o Grupo de Trabalho para estudos e implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT-ADE), sob a coordenação da SASE/MEC, que iniciou a experiência piloto na região do Xingu. A partir dos estudos do GT-ADE, no ano de 2013, o termo “arranjo” foi substituído pelo termo “território” e, nessa perspectiva, a SASE iniciou outra experiência no estado do Pará (o TCE-Tapajós) com a intenção de construir uma metodologia replicável a outras regiões do país.

Foi a partir dessa constatação que definimos como campo de pesquisa as experiências coordenadas pela SASE e, para construir os resultados empíricos comparáveis, a experiência do TCE-Médio Piracicaba, iniciada no mesmo período.

Os dados obtidos no campo evidenciaram dois aspectos comuns às experiências: os objetivos dos agentes na formação do Território (a questão federativa - problemática da necessidade técnica, financeira e de *advocacy* dos municípios) e a demanda por melhor institucionalidade (ausência de instrumentos para consolidar os Territórios), que apontamos como problemática relacionada à estrutura administrativa do Estado e os novos contornos dado ao instituto da colaboração.

Das constatações advindas da empiria, destacamos os aspectos quanto à estrutura organizacional e nossas interpretações acerca das experiências, considerando aspectos que favorecem ou dificultam a cooperação, conforme o Quadro:

Categorias	Cooperação	Não-cooperação
<p>Institucional</p> <p>a) Normativa</p> <p>b) Estrutura: utilizam forma de organização e metodologia de trabalho semelhantes, com comissão coordenadora, reuniões de trabalho, seminários e oficinas técnicas.</p> <p>c) Estratégias de interação e negociação</p> <p>d) Foco de atuação: Estabelecimento das ações a serem desenvolvidas.</p>	<p>b) Apesar da relativa informalidade e do caráter voluntário, o modelo favorece entrosamento entre os governos locais; Coordenação de um agente articulador; definição de agendas.</p> <p>c) Definição da forma de atuação e papel de cada participante no Território.</p> <p>d) Instrumentos de planejamento regional.</p>	<p>a) Parecer CNE/CEB nº. 9/2011 e Resolução CNE/CEB nº. 01/2012 incapaz de institucionalizar o modelo; Ausência de maior institucionalidade; Indefinição do instrumento, do regime jurídico e da metodologia que dê conta de articular a gama de atores governamentais e não-governamentais.</p> <p>b) A não priorização das agendas de reuniões.</p> <p>c) Falta reconhecimento do território como instrumento de planejamento e <i>advocacy</i>; sobreposição de projetos.</p> <p>d) Falta de definição de ações que envolvam os diferentes agentes que integram o Território.</p>
<p>Nossas interpretações:</p> <p>a) articulação institucional.</p>	<p>a) Participação das associações de</p>	<p>a) Ausência de órgãos de controle social e das</p>

b) articulação intergovernamental local.	municípios, universidades, consórcios e instituições não-governamentais.	instituições de educação básica; desarticulação nas ações, com sobreposição de projetos; Não envolvimento de instituições expressivas na educação, como Undime e Uncme.
c) articulação federativa vertical.	b) Reconhecimento de uma agenda de problemas comuns, que requer atuação conjunta. c) Coordenação da SASE/MEC nos TCE-Xingu e Tapajós, e esforço para definição de mecanismos de colaboração.	b) Falta de instrumentos que estimulem a atuação conjunta; desigualdade quanto as capacidades municipais. c) Papel anódino dos governos estaduais; Indefinição do papel da União;

Quadro 01 - Dados empíricos: aspectos que favorecem ou dificultam a cooperação.
Fonte: Elaboração própria.

Percebemos que o estímulo ao associativismo municipal não surgiu da proposta de identidade territorial, mas, do reconhecimento de uma agenda de problemas comuns que requer atuação conjunta. Quanto à questão federativa, as experiências tem-se constituído como instâncias capazes de articular os municípios, ou seja, de promover a articulação intergovernamental horizontal, porém, devido ao papel anódino dos governos estaduais, a indefinição do papel da União e, inclusive, a falta de reconhecimento do TCE como espaço político, podemos considerar que os TCE tem-se constituído como mecanismo insuficiente para resolver a problemática da necessidade técnica, financeira e de *advocacy* no nível local, constituindo-se mais como mecanismo de coordenação do que colaboração.

Além disso, constatamos que as experiências analisadas têm-se constituído como instâncias capazes de articular diferentes atores (governamentais e não-governamentais), mas incapazes constituir um vínculo estável entre eles. O que apontamos é o desafio de se pensar uma proposta de arranjos territoriais

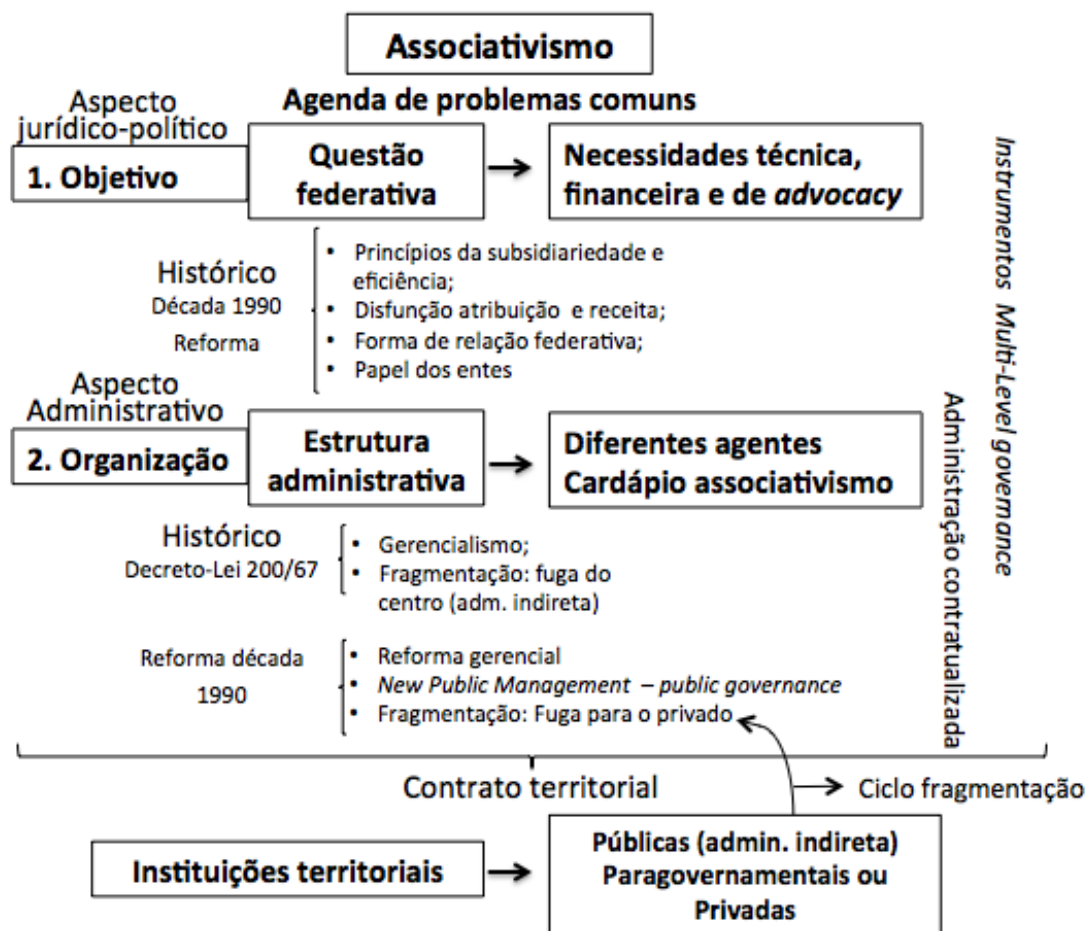
baseados no modelo de *Multi-Level governance*¹, no contexto de fragilidade das autonomias municipais e de indefinição do aparato administrativo-estatal.

Considerações finais

Os arranjos associativos, interpretados como reflexo do processo histórico de fragmentação administrativa do Estado (FREITAS, 2011), têm servido de espaço de relação entre os diferentes atores que atuam na educação, sob o artifício da relação Estado-sociedade, envolvendo uma “variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações” (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1035) com novos preceitos sobre a cooperação e colaboração.

Observamos certo nível de articulação das associações de municípios com os Territórios, como também com os consórcios, todas as instituições criadas com o mesmo objetivo (ou seja, de articulação local) resultam em uma nova estrutura de articulação, ou seja, mais um elemento a integrar o aparelho do Estado (inclusive podendo se constituir como pessoa jurídica de direito privado), proliferando-se e ampliando o aparelho do Estado, numa forma de articulação fragmentada. O esquema apresenta uma síntese desse processo:

¹ Ou seja, uma forma relacionamento intergovernamental que inclui atores sociais na relação federativa.



Esquema 01 - Associativismo na educação: articulação e fragmentação
Fonte: Elaboração própria.

O Esquema apresenta o que chamamos de possível ciclo de fragmentação, ilustrando o risco de “fuga” da administração pública para o regime jurídico de direito privado (MOREIRA, 2003), constituindo-se o novo processo de privatização, a partir da adoção de modelos privados de gestão e de prestação dos serviços sociais. Em um cenário de indefinição quanto aos mecanismos de cooperação e da coordenação, e de déficit de sistematização para um mínimo de controle do Estado, isso pode resultar em alguns problemas, como a dificuldade de definição dos vínculos jurídicos e institucionais e de controle da gestão, inclusive no uso dos recursos públicos.

Referências

ARAUJO, G. C. *Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.

BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad. 2003.

CURY, C.R.J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação & Sociedade, Educ. Soc.* vol.23 no.80 Campinas Set. 2002, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-7330200200800010 > Acesso em 21 out. 2015.

MOREIRA, V. *Administração autônoma e associações públicas*. Coimbra: Ed. Coimbra, 2003.

OLIVEIRA, C. *Municipalização do ensino do Brasil*. Belo Horizonte, MG: Ed. Autêntica, 1999.

FREITAS, D. B. de. *A fragmentação administrativa do estado: fatores determinantes, limitações e problemas jurídicos-políticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educ. Soc.* vol.34, n.125, pp. 1031-1047 [online]. 2013.