

# **Cooperação Estado-Município: possibilidades de ordenação das relações entre gestores**

Teresa Jussara Luporini<sup>1</sup>  
Rosilda Baron Martins<sup>1</sup>  
Mariná Holzmann Ribas<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O texto apresenta o relato de uma experiência desenvolvida no Seminário realizado na Universidade do Professor no Estado do Paraná, em que foi viabilizada a discussão sobre políticas e diretrizes de cooperação Estado-Município para o Ensino Fundamental.

**Palavras-chave:** Política Pública, Política Educacional, Sociedade Civil, Poder

A década de 90 tem apontado diferentes contornos para o relacionamento Estado, Políticas Públicas e Sociedade Civil que traduzem novo panorama na postura estatal a qual se reflete no surgimento de diferenciadas alternativas de gestão que vêm redefinindo políticas públicas. Entende-se que estas são “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações (...)

constituídas por grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal que provocam o direcionamento (e/ou redirecionamento) dos rumos de investimentos na escala social e produtiva da sociedade” (ABREU, 1993, p. 8).

Assim, políticas públicas não se confundem com políticas governa-

---

<sup>1</sup> Professoras Doutoradas do Curso de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

mentais. Mesmo quando se realizam em uma conjuntura, com finalidades emergenciais, visam a mudanças a médio e a longo prazo. Por isso não são sinônimos de políticas estatais, uma vez que não são privativas do Estado. Elas não se confundem com posições, discursos e portarias. As políticas públicas envolvem pactos entre os atores sociais. A sua efetivação supõe espaços institucionais adequados à negociação, com o suporte técnico – operacional, além dos recursos financeiros necessários, com acompanhamento e controle da sociedade.

Nesse sentido, a reflexão sobre as políticas educacionais, enquanto políticas públicas, apontam para a análise dos agentes de correlação de forças, os quais trazem no seu bojo interesses e compromissos que determinam as formas de interferência do Estado.

É nessa perspectiva que em seminário realizado na Universidade do Professor<sup>2</sup>, no Estado do Paraná, no mês de março de 1999, foi viabilizada a discussão sobre políticas e diretrizes de cooperação Estado – Município para o Ensino Fundamental como parte integrante do I Fórum Anual UNDIME<sup>3</sup> – PR – SEED.

Dessa forma, foram analisadas as competências de diversas instâncias em que se concebem políticas públicas educacionais, sendo questão

norteadora a reflexão sobre os diferenciados níveis de poder, a explicitação de propósitos, de interesses atendidos, de ações desejáveis e exequíveis.

O presente texto destina-se a descrever, assim como analisar, os resultados obtidos na aplicação de uma dinâmica de grupo para discutir a temática “Estratégias de Cooperação Estado – Município: obstáculos e possibilidades”. A técnica foi criada com o objetivo de mobilizar diferentes atores sociais, representantes de diferenciadas instâncias de poder na esfera educacional para definir possibilidades, indicar obstáculos e estabelecer espaços de negociação para a cooperação Estado – Município.

O trabalho foi realizado em diferentes etapas, sendo a inicial destinada a concitar os presentes à participação nas atividades desenvolvidas. Esta etapa, denominada “mobilização”, contou com a presença de aproximadamente 500 (quinhentos) participantes, dentre eles, dirigentes municipais de educação e chefes de Núcleos Regionais de Educação com seus assessores. Destinou-se à fundamentação das fases da dinâmica de grupo que se iniciou pela reflexão sobre o conceito de Políticas Públicas e atores sociais nela envolvidos. Para tanto, visualizou-se as formas de atuação enquanto estratégias que expressam o posicionamento de diferentes grupos para tornar as suas deman-

---

<sup>2</sup> Universidade do Professor, localizada em Faxinal do Céu, município de Pinhão – PR.

<sup>3</sup> UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação.

das hegemônicas, também podem ser entendidas como arranjo de procedimentos para a concretização de metas através de ações comuns, organicamente encadeadas e, ainda podem ser analisadas para permitir a compreensão de como o poder constituído transforma as suas metas em premissas de atuação.

Os eixos articuladores da dinâmica centraram-se nos **obstáculos** percebidos, nas **possibilidades** visualizadas e no espaço de **negociação** viável entre ambos. Definiu-se como **obstáculos** as constatações do real: barreiras, impedimentos, entraves, dificuldades, resistências, impasses. As **possibilidades** foram entendidas como perspectiva de devir: que pode ser, acontecer, praticar-se, aquilo que é possível. O espaço de **negociação** foi

projetado enquanto acordo com comprometimento, no sentido de promover o andamento, ajustar, agenciar, permutar, trocar, combinar. Neste aspecto foi caracterizada como construção de argumentos baseados em dados, uma vez que os problemas sociais nos quais se enquadram as questões educacionais, não são solucionados de imediato, mas as decisões sobre programas são tomadas imediatamente porque a distribuição de verbas e decisões relativas a recursos humanos, freqüentemente, se baseiam em “resultados observáveis”. Para tanto os dados são fundamentais.

Os três eixos foram entendidos enquanto movimento, que no real articula forças de natureza política, financeira e técnica.



O desenvolvimento da dinâmica em sua segunda fase, buscou expressar o “Olhar e Voz do Município”. Foi realizada com a divisão dos 300 (trezentos) dirigentes municipais de educação participantes em seis sub – grupos de 50 (cinquenta) elementos que ocuparam os seis anfiteatros do Auditório Jean Jacques Rousseau. Em

cada um dos ambientes, os grupos assim formados, adotaram os seguintes encaminhamentos:

1º passo: divisão dos grupos em sub – grupos de cinco elementos (10 grupos); para reflexão sobre os eixos norteadores da dinâmica (30 minutos);

2º passo: reorganização em cinco grupos no qual articularam-se as re-

flexões e definiu-se uma proposta parcial (30 minutos);

3º passo: apresentação dos resultados dos cinco grupos em cada turma (30 minutos) para apreciação e reflexão no grande grupo;

4º passo: elaboração da proposta coletiva do grupo (30 minutos), a ser apresentada em assembléia com a participação dos 300 (trezentos) dirigentes.

A terceira etapa, desenvolvida enquanto espaço de interação e intervenção, em que ocorreu a apresentação dos seis sub-grupos para a definição da proposta coletiva.

A quarta e última etapa constituiu-se na realização de uma plenária, no Auditório Rubens Corrêa com a presença de seis representantes dos sub-grupos que apresentaram à mesa dirigente dos trabalhos os resultados obtidos. Os debatedores foram a Secretária de Estado da Educação e a Presidente da UNIDIME – PR, sendo o moderador o Secretário Municipal de Educação da cidade de Curitiba. A coordenação coube à equipe de dinâmica de grupo constituída por 7 (sete) professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG.

Para melhor compreensão é possível sintetizar a dinâmica criada nos momentos que se apresentam a seguir:

### 1 - MOBILIZAÇÃO

Estratégias de cooperação Estado – Município

### 2 - MOMENTO COLETIVO

Olhar e voz do município

2.1 – atividades dos grupos

nos anfiteatros

2.2 – espaço de interação e intervenção

### 3 - PLENÁRIA

Apresentação e discussão da proposta coletiva

A proposta coletiva apresentada na plenária revelou as seguintes questões:

#### 1 - Possibilidades

Toda criança na escola aprendendo bem

#### 2 - Obstáculos

⇒ Convênio de municipalização da Educação

⇒ Centralização de verbas

⇒ Ineficiência no transporte escolar

⇒ Formação insuficiente de educadores no sistema municipal/estadual

#### 3 - Negociação

⇒ Revisão ampla do convênio de municipalização

⇒ Planejamento regional (utilizando estrutura da Associação dos Municípios do Paraná)

⇒ Análise da ocupação conjunta (Estado/Município) de prédios escolares

⇒ Planejamento para buscar a eficiência máxima no transporte escolar

⇒ Elaboração de proposta para a descentralização de verbas.

#### 4 - Sugestões

⇒ Regionalizar a discussão sobre expansão, melhoria e readequação dos prédios escolares.

⇒ Criar um cronograma para dis-

cussão das questões levantadas e tomada de posicionamentos.

⇒ Habilitar em cursos pós – médio professores com formação em nível de 2º grau.

⇒ Enviar ao MEC as demandas criadas no encontro pertinentes ao Governo Federal.

⇒ Ampliar espaços de autonomia para os Núcleos Regionais de Ensino.

⇒ Incentivar a formação em nível de 3º grau.

⇒ Oportunizar assessoria técnica da SEED para capacitação de pessoal docente dos municípios.

A pauta criada em função dos eixos norteadores propostos aponta para questões de centralização administrativa e financeira. Busca-se, nesse aspecto, investir em processos de descentralização como alternativa de solução para os obstáculos detectados. Destaque-se, nesse sentido, que o processo de descentralização caracteriza-se enquanto possibilidade, devir, na perspectiva de uma mudança de situação, de atitude porquanto trata a questão do poder – “distribuição, redistribuição, reordenamento” – na sociedade, com a presença de novos atores, novas maneiras e espaços de atuação. Refere-se, portanto, à organização social, à atuação da sociedade civil e ao como se localiza o poder nesse espaço, tanto na perspectiva dos partidos políticos quanto na da administração da esfera governamental. Refere-se, ainda, ao tipo de diálogo social estabelecido, o que na

sociedade democrática representa a necessidade da negociação enquanto respaldo para mudanças que assegurem a estabilidade da sociedade, mantendo a dinâmica da coesão social e garantindo a adesão do conjunto de forças atuantes a determinados pactos sócio-políticos.

Nesta perspectiva visualiza-se a possibilidade de ampliar a participação cidadã na formulação e fruição de políticas públicas o que pressupõe “competências lingüísticas, de escrita, de diagnóstico, de análise, de negociação, de manejo e disseminação de informação ao público”. Como cidadão todos têm o direito e o dever de participar da vida pública (DOWBOR, 1994).

Tais reflexões não constituem nenhuma novidade, uma vez que desde o período ditatorial já se discutiam essas possibilidades. O que é inovador é o esforço para que os atores sociais assumam posturas que viabilizem uma participação que configure uma via de mão dupla com equilibrado poder de decisão e execução entre as partes envolvidas.

A dinâmica descrita e analisada traz em seu bojo a possibilidade de criar espaços para a colaboração recíproca estabelecendo um novo horizonte de gestão educacional na direção da cooperação Estado – Município, considerando o âmbito de cada um.

A avaliação revelou que os participantes se sensibilizaram com a proposta da dinâmica, conforme os seguintes resultados:

**AVLIAÇÃO – ATIVIDADES DE DINÂMICA DE GRUPO**

	EXCELENTE	%	BOM	%	REGULAR	%	SOFRÍVEL	%	TOTAL
<b>1 – MOBILIZAÇÃO</b>									
ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO ESTADO MUNICÍPIO	148	52,7%	131	46,6%	2	0,7%	0	0,0%	281
<b>2 – MOMENTO COLETIVO: OLHAR E VOZ DO MUNICÍPIO</b>									
2.1 – ATIVIDADES DE GRUPOS EM SALA DE AULA	160	56,5%	119	42,0%	4	1,4%	0	0,0%	283
2.2 – ESPAÇO DE INTEGRAÇÃO E INTERVENÇÃO	153	53,1%	127	44,1%	8	2,8%	0	0,0%	288
<b>3 – PLENÁRIA</b>									
APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA COLETIVA	164	61,7%	99	37,2%	3	1,1%	0	0,0%	266

*Excelente = 56,0% Bom = 42,5%*  
**Média de Excelente e Bom = 98,5%**

Na verdade, a realização da dinâmica constituiu-se no momento inicial da construção de identidades dos atores envolvidos. A criação de processos de colaboração recíproca depende do nível de participação como construção conjunta, e não simplesmente de colaboração ou delegação de poder, mas, essencialmente, de posturas que permitam uma nova e democrática ordenação pedagógica das relações de gestão estabelecidas.

- 3 LUPORINI, T.J. **Lugares da memória no Estado do Paraná: políticas e demandas pela preservação da memória.** Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP, 1997.
- 4 MARTINS, Rosilda Baron. **Escola cidadã do Paraná: análise de seus avanços e retrocessos.** Tese de Doutorado, Campinas, UNICAMP, 1997.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABREU, Haroldo. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. **Proposta**, n. 59, p. 5-15, dez. 1993.
- 2 DOWBOR, L. **Poder local.** São Paulo : Brasiliense, 1994.