

Normas de cooperação para a educação no Brasil: o sentido da política em Hannah Arendt

Standards of cooperation for education in Brazil: the sense of policy in Hannah Arendt

Normes de coopération pour l'éducation au Brésil : le sens de la politique chez Hannah Arendt

Simone Alves Cassini¹
Universidade Federal do Espírito Santo

Andreas Nascimento²
Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo: Diante da problemática de indefinição da cooperação federativa para execução dos serviços educacionais pelos governos, o presente artigo apresenta reflexões sobre a política para implementação da cooperação intergovernamental no âmbito educacional, tomado como pressuposto de análise a relação entre ética, Estado e sociedade. Para tanto, abordamos os argumentos acerca da problemática da definição da colaboração como reflexo do sentido da ética na atualidade, e do vazio no sentido da política, utilizando para isso, o pensamento filosófico arendtiano.

Palavras-chave: Regime de colaboração. Educação. Política.

Summary: Faced with the problem of lack of definition of federative cooperation for execution of educational services by the governments, the present article presents a reflection on the policy for the implementation of intergovernmental cooperation in the educational sphere, taking as analysis presupposition the relation between ethics, State, and society. To that end, we approach the arguments about the problem of collaboration definition as a reflection of the sense of ethics in the present, and of the void in the sense of politics, using the Arendtian philosophical thinking.

Keywords: Collaboration system. Education. Politics.

Résumé: Face au problème de l'absence de définition de la coopération fédérative pour l'exécution des services éducatifs par les gouvernements, cet article présente des réflexions sur la politique de mise en œuvre de la coopération intergouvernementale dans le domaine de l'éducation, fondées sur l'analyse des relations entre éthique, État et société. À cette fin, nous abordons les arguments concernant le problème de la définition de la collaboration en tant que reflet du sens de l'éthique dans le présent et du vide au sens politique en utilisant la pensée philosophique arendtienne.

Mots-clés: Régime de collaboration. Éducation. Politique.

¹ Doutora em educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora efetiva da educação básica no município de São Mateus – ES. E-mail: scassini@hotmail.com

² Doutor em Engenharia Mecânica pela UNESP. Professor permanente da Universidade Federal do Espírito Santo - Departamento de Engenharias e Tecnologia (UFES/DETEC), São Mateus. International Institute for Applied System Analysis (IIASA/ASA), Laxenburg, Austria. E-mail: andreas.nascimento@ufes.br

Introdução

Objetivamos, com este trabalho, refletir sobre o sentido da política na implementação de ações colaborativas entre as esferas governamentais para execução de políticas sociais no Brasil, em específico, a educação. Nossa análise parte da concepção de Estado pela via não institucional, de modo a afastar a mera visão positivista da história e das relações sociais apartadas das relações político institucionais. Para isso, tomamos como pressupostos de análise Estado e ética, na concepção de que o Estado e sociedade fazem parte do mesmo espaço, pois são diferentes manifestações do homem em convívio político (ARENDRT, 2002, p. 35), e a ética entendida como a possibilidade de o sujeito agir, assim, as ações devem partir do homem e não meramente da norma jurídica. Dessa forma, a política é entendida como campo da visibilidade em que o ser e aparecer andam juntos, na perspectiva de que, quando a ação do homem é reconhecida, sua condição também passa a ser (AGUIAR, 2009).

Para tanto, neste artigo, inicialmente apresentamos a problemática da indefinição da colaboração intergovernamental para execução dos serviços educacionais no Estado federativo brasileiro, elucidando como se dá a necessidade de se instituir o regime de colaboração para prestação desse serviço. No segundo momento, com intuito de apresentar as concepções de colaboração em voga, apresentamos algumas tentativas de definição da colaboração que tramitaram no Congresso Nacional, da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2010, e a atuação do Conselho Nacional de Educação revelada na resolução nº. 01/2011. Por fim, apresentamos nossos argumentos acerca da problemática da definição da colaboração como reflexo do sentido da ética na atualidade, e do vazio no sentido da política, utilizando para isso, o pensamento filosófico arendtiano.

Colaboração intergovernamental: a necessidade de definição.

É notória a preocupação tanto da academia quanto dos atores políticos quanto a indefinição da colaboração intergovernamental na execução do serviço público educacional. Na academia, a relevância do tema é percebida pelos debates travados em eventos científicos que propõe como tema a problemática da relação federativa.³ No campo político estatal, isso

³ Dentre os eventos que revela o atual interesse pelo debate do tema, podemos citar: o intercâmbio do GT5 da ANPED, que aconteceu em 2010 e adotou como tema Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil; Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB 2008), Conferência Nacional da Educação (CONAE, 2010) e a próxima Conferência Nacional da educação que irá ocorrer em 2014, XIII Fórum Nacional da UNDIME, IV Seminário Brasileiro de Educação, etc

se dá pelas constantes tentativas de definição do regime de colaboração, no campo normativo.

Dentre os debates travados durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), que teve como tema central "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação", o regime de colaboração foi apontado como questão central para se ter um sistema nacional e articulado de Educação. Na Introdução ao livro "Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade", publicado pela UNESCO, Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana levantam questões para avançar na seguinte reflexão:

[...] quais as possibilidades e limites da proposta de um Sistema Nacional de Educação e se, de imediato, não conseguimos construí-lo, o que (e como?) é possível avançar para além da prescrição do regime de colaboração entre as esferas do poder público? Nesse caso, dizer "de modo articulado" é mera tautologia, posto que "colaboração" sem "articulação" não faz sentido (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p.10).

E foram exatamente nesse sentido os debates na conferência: "colaboração sem articulação não faz sentido" (OLIVEIRA, SANTANA, 2010, p.10). Observamos que a problemática da relação federativa na educação ultrapassa a mera definição do Sistema Nacional de Educação, porque a articulação entre os sistemas apresenta notória importância ao se debater não somente necessidade de regulamentação do regime de colaboração (CONEB, 2008), mas sua própria significação (CONAE, 2010), o que resulta na falta de articulação entre os sistemas de ensino e conseqüente entrave para a implementação do Sistema Nacional de Educação.

Dessa forma, podemos questionar ser este um problema meramente jurídico? Ou seja, se esgota na regulamentação do um regime de colaboração? Não será este problema reflexo da concepção de política adotada? Para entendermos como se dá essa problemática, é necessário primeiramente entender o que é a colaboração e como esse instituto se constituiu como necessário no campo das relações intergovernamentais.

O federalismo cooperativo é a forma de Estado adotada no Brasil. Esse tipo de organização se caracteriza pela complexa distribuição de competências entre os entes federados, combinando competências privativas e comuns (competência material, ou seja, quem vai executar determinada atividade) com as exclusivas e concorrentes (competência legislativa, ou seja, quem vai legislar sobre determinada matéria). O que caracteriza a necessidade de colaboração em determinadas áreas, é a combinação da competência

concorrente com a comum. A educação é tanto competência concorrente (cabe a todos legislarem sobre a matéria), quanto comum (cabe a todos os entes executarem os serviços educacionais), o que necessita de um instituto colaborativo para atuação dos entes da prestação desse serviço.

O “regime de colaboração” ou “normas de cooperação” é o instituto necessário à colaboração na política educacional e está previsto no parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 da Constituição Federal de 1988,⁴ além de enunciado no § 1º do Art. 5º, caput do art. 8º e § 1º do art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº. 9.493/96). Por estar previsto em uma norma de eficácia relativa, esse instituto precisa ser regulamentado por meio de Lei Complementar, ou seja, trata-se de algo ainda não materializado no campo normativo.

O arranjo constitucional de 1988 estruturou um Estado fundamentado no federalismo cooperativo, “cuja intenção é equilibrar os conflitos federativos e garantir a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos” (ARAÚJO, 2010, p.755). Inserido pela primeira vez na Carta Constitucional de 1988, o regime de colaboração foi idealizado em um período que, enquanto no mundo estavam em declínio os princípios do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, estavam em ascensão, orientando-se pelos princípios do interesse público e solidariedade (GABARDO, 2009).

A colaboração em âmbito nacional seria a possibilidade de enfrentamento das características predatórias da federação, neutralizando as forças centrífugas dos estados, e instaurando mecanismos de equalização, com instâncias de decisão que consideram as diferentes necessidades das regiões brasileiras, não sujeito à discricionariedade ou livre vontade das unidades subnacionais.

Ocorre que, somente após 09 anos da previsão constitucional esse instituto passou a ser objeto do Legislativo, durante a década de 90, em que se instalava no Brasil a onda reformista de Estado. Os princípios predominantes na década de 90 eram bem diferentes do que vigoravam no período de elaboração da Constituição. Estes já não estariam mais relacionados aos princípios do Estado Social, mas, aos princípios liberalizantes, desestatizantes e flexibilizadores, inerentes ao tipo neoliberal de Estado, ou seja, os

⁴ 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 e à ciência;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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.

princípios da subsidiariedade⁵ e eficiência, influenciados pelos preceitos da reforma do Estado.

Ao analisar os projetos de Lei que pretenderam definir o regime de colaboração durante os anos de 1996 a 2010, percebemos que o sentido dado a esse instituto fora influenciado pelos princípios da eficiência, que prega aumento da qualidade dos serviços a partir do menor custo possível e, o da subsidiariedade, que insere a concepção do serviço melhor executado por aqueles que estão mais próximos do “cliente-cidadão”, inclusive com atuação privada. Esses princípios passaram a nortear, de forma mais incisiva, as ações políticas na Educação.⁶

No ano de 2012 presenciamos a atuação do Conselho Nacional de Educação que, por meio da resolução CNE/CEB nº. 01/2012, objetivou implementar o regime de colaboração “[...] mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento para a melhoria da qualidade social da educação” (ARAÚJO, 2012).

Os ADE's remontam ao contexto de elaboração do PDE, em 2007, e ao protagonismo que o empresariado paulista assumiu nessa empreitada via o Movimento “Todos pela Educação” (TPE), criado em setembro de 2006 [...] [...] Os ADE's, dessa forma, se constituiriam como o regime de colaboração em prática, com forte característica intermunicipal e voluntária, agregando, adicionalmente e de acordo com a atuação eficaz de cada ADE, a participação da União e do Estado, bem como a participação de instituições privadas e não governamentais. (ARAÚJO, 2012, p. 1 e 3)

⁵ É considerado um princípio pregado pela doutrina social católica, apontado desde a Encíclica *Rerum Novarum* (1891), abordado de forma especial pelo Papa Pio XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), e renovado pelas demais, em que o Vaticano reafirma expressamente a incompatibilidade do Catolicismo com o Socialismo, orientando a doutrina religiosa em defesa do federalismo e das formas gerais de descentralização e subsidiariedade da ação estatal, com o objetivo de condenar a arbitrariedade do Estado, reivindicando para a sociedade e para as pessoas maior autonomia e liberdade das ingerências abusivas do Estado (ZIMMERMANN, 2005). Esse princípio tem se constituído ferramenta neoliberal de desresponsabilização do Estado na medida em que é utilizado para justificar a inserção do setor privado nas atividades estatais.

⁶ Os Projetos de Lei apresentados foram: a) PL1946/96 - Deputado Maurício Requião PMDB/PR – O projeto apresenta formas de colaboração entre os sistemas de ensino; b) PL 4553/1998 – Deputado Ivan Valente PT/SP – Modifica dispositivo da LDBEN sob justificativa de que cabe a todos os entes federados a oferta de ensino fundamental, mediante regime de colaboração; c) PL 4283/2001 – Deputado Paulo Lima PMDB/SP – Dispõe sobre o atendimento a crianças de zero a três anos, em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios. O objetivo do projeto, segundo a explicação da ementa, é a criação de centros públicos de Educação infantil. O projeto não propõe apenas estabelecer competências e elaborar formas de colaboração para os entes federados, mas, inclui a família, prevendo a cooperação em forma de contribuição pecuniária; d) PL 237/2001 – Senador Ricardo Santos PSDB/ES – Regulamenta o regime de colaboração entre a União, os estados, Distrito Federal e municípios, na organização dos seus sistemas de ensino; e) PL 7666/2006 – Deputado Ricardo Santos PSDB/ES e como coautor Deputado Manato. Trata de reapresentação do projeto anterior (237/2001), iniciado no Senado pelo (na época) Senador Ricardo Santos. Todos os Projetos estão arquivados, sem sequer ir à votação da Câmara dos Deputados.

Nessa perspectiva, o regime de colaboração vem se traduzindo como associativismo territorial, introduzido no Projeto de Lei 8.035/2010 (Plano Nacional de Educação)⁷ segundo modelo de gestão empresarial, que tomou como espelho os Arranjos Produtivos Locais - APL's, em decorrência da atuação do empresariado paulista que, aproveitando a indefinição do instituto, inseriram seus ideais de gestão (CASSINI, 2013).

A partir desse percurso histórico na definição das concepções de colaboração, passamos a discutir relacionar a cooperação na política educacional com o sentido da política, tomando como base a reflexão arendtiana, ou seja, política entendida como ação coletiva necessária às ações colaborativas.

Ações colaborativas e política como ação coletiva: questões para refletir

A indefinição da colaboração para a educação vem se traduzindo por iniciativas indistintas. Por um lado, é influenciada pela concepção de Estado subsidiário, e por outro, apresenta soluções baseadas em modelos estáticos e padronizados, que desconsidera a participação da população para constituição de políticas na educação (o que ocorreu tanto no Legislativo, quanto no modelo apresentado pelo CNE e PNE).

Filosoficamente, isso se dá pela constituição da noção de ética nas ações estatais, refletida pelo esvaziamento do sentido da política, ou seja, a ética como ordem da procura, do enquadramento e adequação a um padrão ontológico dado, e não da ordem do contingencial “em que se verificam a criatividade e a espontaneidade humanas, plano da adveniência dos sujeitos, concebidos não como partes e sim como iniciativas forjadas a partir da ausência, da perda e da falta” (AGUIAR, 2009, p.105). Isso se dá pelo não reconhecimento da política como ação coletiva, o que coloca a atividade política em uma esfera de desconfiança e perda de legitimidade.

Isso ocorre quando a colaboração necessária à execução de políticas sociais é tomada pelo sentido subsidiário de Estado. Ocorre que, ao invés de se procurar formas de relacionamento efetivamente público e político, há um favorecimento para o modelo privatista e egoísta de solidariedade, em que o Estado é coadjuvante, ou seja, meramente financiador, a exemplos dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

⁷ Ao aprovar o substitutivo do PNE, que inseriu no § 6º ao art. 7º do PL 8.035/2010 os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, a Comissão de Análise do Plano ignorou tanto as discussões realizada durante a CONAE, quanto por outras instituições democráticas que apresentaram propostas para regulamentação do regime de colaboração.

O modelo de federalismo baseado na cooperação e voltado para o desenvolvimento do Estado Social não é compatível com o modelo de estado baseado no princípio da subsidiariedade, mas, nos princípios da solidariedade e do interesse público (BERCOVICI, 2003).

Hannah Arendt, ao tratar do princípio político cristão (subsidiariedade), esclarece que não é a política, mas a personalista caridade típica da irmandade seu pressuposto fundamental. Isso

porque o vínculo da caridade entre as pessoas, embora incapaz de criar uma esfera pública própria, é bem adequado ao princípio fundamental cristão de extraterrenidade e admiravelmente capaz de guiar por este mundo um grupo de pessoas essencialmente situadas fora dele – um grupo de santos ou um grupo de criminosos. (ARENDR, 2003, p. 63)

A subsidiariedade, como pregada pela doutrina católica, subverte o sentido da colaboração pelo da caridade (perspectiva caritativo de ação social), o que não corresponde a um real ambiente político coletivo (GABARDO, 2009).

O federalismo cooperativo brasileiro é fundado no princípio da solidariedade e interesse público, dessa forma, objetiva a igualação das condições socioeconômicas por meio de uma organização fundada na cooperação e na solidariedade. Essa solidariedade, idealizada pelo modelo de Estado Social, pauta-se no dever político-jurídico nas relações intergovernamentais.

Isso é traduzido pelo dever social diverso do sentido caritativo de irmandade cristã que, como bem descreveu Hannah Arendt (2003, p. 63), se resume ao “caráter apolítico e não público da comunidade cristã [...] bem cedo definido na condição de que deveria formar um *corpus*, cujos membros teriam entre si a relação que têm os irmãos de uma mesma família”.

Nesse sentido, as ações políticas dependem de compartilhamento de decisões, e como bem argumentou Bauman (2000, p.11), “a chance para mudar isso depende da “ágora” - esse espaço nem privado nem público, porém mais precisamente público e privado ao mesmo tempo”, em que a política como arena de diálogo se consolida pela participação dos sujeitos nos mecanismos de homogeneização, capazes de transformar a ação coletiva em “alavancas” controladas e poderosas o bastante para tirar o indivíduo da miséria sofrida em particular; espaço em que as ideias podem nascer e tomar forma como “sociedade justa” ou “valores partilhados”.

Nessa perspectiva, o regime de colaboração não se expressa por Leis que desconsideram as experiências do homem, pois partindo da ética da singularização, a ação se daria a partir dos sujeitos para as normas, e não o contrário.

Como bem alertou Bauman (2000), o mal é amigo da banalidade, e são aliados estratégicos da banalidade o conformismo, a rotina e a resignação. Recorrendo à filosofia arendtiana, é necessário evocar a resistência como categoria política para não estarmos alienados e mantermos viva nossa condição humana, fazendo da política o *locus* apropriado da resistência, considerando “a experiência do mal radical e da banalidade do mal, isto é, a tentativa de criar um mundo ou um regime no qual o homem, como ser capaz de pensar, agir e querer, seria supérfluo” (AGUIAR 2009, p. 140).

É a partir desse aspecto que se espera do federalismo cooperativo brasileiro mais que um padrão normativo de cooperação: a valorização do espaço público estatal como espaço político, que busca a capacidade do agir, e o abandono da busca desenfreada por uma atuação prestadora apolítica e/ou subsidiária. Nesse sentido, denota-se o conceito de Hannah Arendt (2003, p.9), para quem a base da política é a pluralidade, exigindo liberdade e não podendo se restringir à compreensão burocrática da coisa pública.

Considerações finais

O problema da definição do regime de colaboração não está na mera falta de regulamentação desse instituto. Ele revela o problema acerca do sentido da política, que define modo de atuação do Estado para prestação do serviço educacional e, assim, os rumos da política educacional no Brasil.

As iniciativas para definição da colaboração na educação são influenciadas pela concepção de Estado subsidiário, além de baseadas em modelos estáticos e padronizados, que desconsidera a participação da população para constituição de políticas na educação. A ética é traduzida pelo esvaziamento do sentido da política, ou seja, pela ordem da procura, do enquadramento e adequação a um dado padrão, levada pelo não reconhecimento da política como ação coletiva.

Como bem argumentou a prof. Vânia Carvalho de Araújo (2010):

[...] a medida orientadora das políticas públicas deve ser as condições reais de vida dos sujeitos, condições essas que expõem as fragilidades, as desigualdades sociais, a ruptura de vínculos sociais, simbólicos e materializados, mas também a potência dos

diferentes grupos sociais. Para a construção de políticas públicas territoriais, como ainda destaca Sposati, “temos que mobilizar forças, mobilizar potências superando o caráter administrativo, tecnocrático que negam a construção da própria estratégia política com a população”.

Mais do que instituir uma norma acerca do “regime de colaboração” para a educação, revela-se urgente a necessidade de desnaturalizar os acontecimentos com o agir político, aproximando ética e política para que seja reconhecida a condição do homem no mundo, e as ações sejam constituídas a partir da experiência, ou seja, “a política é desafiada a assumir uma outra configuração, fundada no reconhecimento e na experiência compartilhada entre os diferentes sujeitos” (ARAÚJO, 2010, p. 06).

Referências

AGUIAR, O. A. *Filosofia, política e ética em Hannah Arendt*. Ijuí – RS. Unijuí. 2009

ARAÚJO, V. C. de. *A cidade como espaço público de educação e de afirmação da cidadania: A experiência de Vitória/ES – Brasil*, disponível em <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/120.pdf>> acesso em 02/11/2012

ARAUJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

ARAUJO, G. C. de. *Federalismo Cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: O atalho do empresariado para definição e regulamentação do Regime de Colaboração*. GT 5/35ª reunião anual da ANPED. Porto de Galinhas, PE. Disponível em http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT05%20Trabalhos/GT05-2162_int.pdf> acesso em 01/11/2012.

ARENDT, H. *A condição Humana*. 10 ed. Tradução de Roberto raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2003.

ARENDT, H. *O que é política?* 3 ed. Tradução Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BAUMAN. Z. *Em busca da política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

CASSINI, S. A. As contribuições do CEDES ao PL 8.035/2010 e a concepção de regime de colaboração presente no PNE. In: *IV Seminário Brasileiro de Educação*, Campinas, 2013.

GABARDO, E.. *Interesse público e subsidiariedade: o estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W.. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO. 2010

ZIMMERMANN, A. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.