

# **REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO DO SUL: MATERIALIZAÇÃO NO PROGRAMA “MS ALFABETIZA”**

**REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA**

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)  
reginacestari@ucdb.br

**ROBERTO SILVA PEREIRA**

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)  
robertospereira@hotmail.com

## **INTRODUÇÃO DO PROBLEMA**

O objetivo deste texto<sup>1</sup> é discutir o regime de colaboração entre Estado e municípios de Mato Grosso do Sul (MS), com foco nos programas de ação para a educação básica, coordenados pela Secretaria de Estado de Educação (SED/MS). Toma-se como referência o Programa MS Alfabetiza - Todos pela Alfabetização da Criança.

A investigação focaliza o estado de MS, localizado na região Centro-oeste do Brasil, composto por 79 municípios, com população de 2.757.013 habitantes em 2022, e estimativa de 2.901.000 em 2024 (IBGE, 2024).

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em análise bibliográfica e documental. Foram examinadas fontes disponíveis nas páginas eletrônicas do Diário Oficial do Estado de MS, incluindo convênios e acordos de cooperação firmados pelo governo estadual, além de leis e decretos relacionados ao Programa.

## **DESENVOLVIMENTO**

O Programa “MS Alfabetiza” foi proposto durante o segundo mandato do governo de Reinaldo Azambuja (2019-2022), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aprovado pela Lei nº 5.724/2021. Conforme o art. 1º, seu objetivo é fortalecer a aprendizagem e melhorar os indicadores educacionais dos estudantes matriculados nas redes públicas de ensino do Estado de MS. Isso se daria por meio da aquisição do domínio das competências de leitura e escrita adequadas à sua idade e ao seu nível de escolarização, conforme previsto na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Mato Grosso do Sul, 2021).

---

<sup>1</sup> A pesquisa tem o apoio do CNPq (2023) - bolsa produtividade - e da Capes - bolsa doutorado.

O parágrafo único do art. 1º estabelece que o Estado de MS, por intermédio da SED/MS, em regime de colaboração técnica e financeira, poderá firmar parcerias para a execução das ações previstas no *caput* do artigo com:

I - os municípios sul-mato-grossenses, por intermédio da adesão ao Programa pelos respectivos órgãos responsáveis pela política educacional municipal, mediante assinatura de convênio;

II - organizações governamentais e da sociedade civil, instituições de ensino e de pesquisa superior públicas, privadas e fundacionais, mediante assinatura de termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação ou outro instrumento jurídico legalmente adequado (Mato Grosso do Sul, 2021, p. 6).

De acordo com o art. 211, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Brasil, 1988).

O regime de colaboração, assinala Araujo (2013, p. 788), refere-se a

[...] um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo.

No primeiro ano de materialização do Programa “MS Alfabetiza”, houve adesão de 100% dos municípios. Em decorrência, o governo estadual firmou convênios com os municípios, por intermédio da SED/MS. Como exemplo cita-se o Extrato do Convênio SED MS n. 071/2022, celebrado com um município, e vigência de dois anos, prorrogável por igual período, cujo objeto é:

viabilizar e fomentar a colaboração entre a Rede Estadual e as Redes Municipais de Ensino, a partir do diálogo permanente de ações conjuntas voltadas ao fortalecimento da aprendizagem e da melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes, nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 18).

Embora o argumento oficial seja o fortalecimento da aprendizagem, verifica-se que um dos seus eixos é a melhoria dos indicadores educacionais dos estudantes. A legislação prevê também a premiação às escolas com melhores resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul (SAEMS) (Mato Grosso do Sul, 2021), o que pode indicar a responsabilização das escolas e docentes pelo desempenho dos estudantes e fomentar a competitividade entre unidades escolares.

Cabe esclarecer a importância da alfabetização no processo de escolarização, intrinsecamente relacionada ao direito à educação, o qual é assegurado como direito social fundamental, conforme o art. 6º da CRFB (Brasil, 1988). Considera-se, portanto, que é dever do Estado garantir esse direito por meio de políticas educacionais que atendam a todos os cidadãos com imparcialidade, em consonância com os princípios democráticos e de justiça social (Cury; Tripodi, 2023).

Além da colaboração do Estado com os municípios de MS, a legislação prevê parcerias com organizações privadas, por meio de distintos instrumentos jurídicos, ampliando os arranjos institucionais na materialização do programa.

Nesse sentido, observa-se que, em 2020, o governo celebrou o Acordo de Cooperação SED MS n. 50/2020, com organizações da sociedade civil - o Instituto Lemann, o Instituto Natura, e a Associação Bem Comum - cujo objeto é a melhoria da aprendizagem dos alunos durante os anos iniciais do Ensino Fundamental, com ênfase na alfabetização de crianças (Mato Grosso do Sul, 2020). Posteriormente, o acordo foi complementado por termos aditivos.

Conforme analisa Adrião (2018), o setor privado e seus agentes têm se associado aos governos por meio de mecanismos como contratos de gestão, termos de parceria, acordos de colaboração e fomento, em um movimento impulsionado pela introdução da Nova Gestão Pública (NGP), ou gerencialismo. Essas medidas, difundidas globalmente, ancoram-se em uma lógica meritocrática, e são orientadas por princípios que priorizam, entre outros aspectos, a gestão por resultados e as parcerias entre o setor público e o privado (Lima, 2021).

Nesse contexto, embora o Poder Público seja o principal responsável pela oferta da educação básica, concentrando mais de 80% das instituições públicas, o “conteúdo” pedagógico e de gestão da escola tem sido, cada vez mais, determinado por instituições privadas que introduzem a lógica mercantil, como adverte Peroni (2023, p. 5).

Os acordos com essas organizações indicam o que Adrião (2028) caracteriza como formas de privatização da educação pública, particularmente na dimensão “privatização da gestão escolar”. Essa dimensão se manifesta quando políticas e programas incidem sobre as unidades escolares, incorporando orientações elaboradas por atores privados. Trata-se, portanto, da delegação, pelo setor público, de decisões relativas tanto aos fins da educação quanto aos meios necessários ao seu atendimento.

## CONCLUSÕES

Os dados da pesquisa mostram que o governo, sob o argumento do regime de colaboração, firmou convênios com os municípios de MS no âmbito do Programa “MS Alfabetiza”. Contudo, de forma contraditória, estabeleceu Acordos de Cooperação com organizações privadas da sociedade civil para sua materialização, o que tensiona a matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo.

O estudo identificou a presença de elementos associados aos princípios da NGP, tais como a centralidade nos resultados educacionais, a adoção de mecanismos de premiação e a inserção de organizações privadas no programa de alfabetização. Esse alinhamento compromete o direito à educação, e as práticas de gestão democrática, princípio assegurado à educação escolar, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.
- ARAUJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado brasileiro como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, out.-dez. 2013.
- CURY, C. R. J.; TRIPODI, Z. F. **Políticas educacionais**. São Paulo: Contexto, 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 jan. 2024.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades IBGE**: população. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- LIMA, L. C. Máquinas de administrar educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 42, e249276, 2021.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.724, de 23 de setembro de 2021. Institui o Programa MS Alfabetiza – Todos pela Alfabetização da Criança, cria o Prêmio Escola Destaque e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 10.642, 24 set. 2021.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Acordo de Cooperação nº 50/SED/2020, celebrado com Instituto Lemann, Instituto Natura e

Associação Bem Comum. **Diário Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 10.436, 11 mar. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Extrato de Convênio SED/MS nº 071/2022. **Diário Oficial Eletrônico do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 10.796, 4 abr. 2022.

PERONI, V. As particularidades atuais do capitalismo e sua materialização em processos de privatização da educação básica. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 8, e18129, p. 1-17, 2023.