

# Relações federativas e acesso educacional

## *Federal relations and educational access*

**Maria Dilnéia Espíndola Fernandes<sup>1\*</sup>**  
**Regina Tereza Cestari de Oliveira<sup>2\*\*</sup>**

### Resumo

Este texto analisa as decisões tomadas pelo Governo municipal de Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), em relação à concepção e execução da política educacional, por meio da investigação da parceria firmada entre o governo do município e o Instituto Ayrton Senna (IAS), no período de 2001 a 2004, na condução do Programa Escola Campeã e as decorrências para a efetivação do direito à educação. Parte-se do pressuposto de que, no contexto federativo brasileiro, as decisões tomadas por parte das esferas subnacionais, no que concerne ao exercício público, revelam, por um lado, a interdependência dessas esferas com a União e, por outro, a autonomia de poder e gestão local. A investigação baseia-se na legislação federal e municipal pertinente que norteou a política educacional de gestão municipal no referido período, em dados educacionais do município e na literatura da área.

*Palavras-chave: política educacional; relações federativas; direito a educação.*

### Abstract

The paper analyzes the decisions made by the municipal government of Campo Grande, the capital city of Mato Grosso do Sul (MS), regarding the concept and the execution of the educational policy, by means of investigating the partnership between the municipal government and the Ayrton Senna Institute (Instituto Ayrton Senna, IAS), from 2001 to 2004, in the development of the Champion School Program, as well as the related consequences for the effectiveness of the right to education. The study is based on the assumption that, in the Brazilian federal context, the decisions made by the sub-national spheres, regarding public policies, reveal, on the one side, their interdependence with the federal government; on the other side, they also reveal the local autonomy of power and management. The sources are the federal and municipal legislation that ruled the educational policy managed by the municipal authority during the period, the municipal educational data, and relevant literature.

*Keywords: Educational policy; Federal relations; Right to education.*

**1\*** Doutora em Educação pela UNICAMP e professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: [mdilneia@uol.com.br](mailto:mdilneia@uol.com.br)

**2\*\*** Doutora em Educação pela UNICAMP e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco. E-mail: [reginacestari@hotmail.com](mailto:reginacestari@hotmail.com)

Este artigo<sup>3</sup> apresenta as decisões do Poder Executivo Municipal de Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul, no contexto das relações federativas brasileiras, no que se refere à concepção e a execução da política educacional, com vistas à materialização do direito à educação.

Não é demais lembrar que a Constituição Federal de 1988 integrou os municípios como entes federativos, definindo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (Art. 18) e com responsabilidades próprias a serem cumpridas (BRASIL, 1988). “O reconhecimento dos Municípios como tais representa uma mudança jurídico-política de grande significado” (CURY, 2006, p. 121). A autonomia política e fiscal dos municípios permite que os governos locais estabeleçam a sua própria agenda social (ARRETCHE, 2004, p. 20). Com essa autonomia, expressa na capacidade de poder elaborar sua Lei Orgânica, os municípios

[...] tem atualmente a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e garantir o bem estar de seus habitantes, executando políticas públicas que visam à consolidação democrática do Estado. Dessa forma, o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição de obrigações e encargos, bem como o estabelecimento de políticas específicas passaram a ser preocupação constante do gestor público municipal (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

A Constituição Federal estabeleceu também o Regime de Colaboração<sup>4</sup> entre as unidades federadas, quando, por este regime, se daria o correspondente compartilhamento do

**3 Traz resultados de pesquisa referentes à parceria firmada entre o governo municipal de Campo Grande e o Instituto Ayrton Senna, entre 2001 e 2004, no âmbito do projeto interinstitucional, com apoio do CNPq, denominado: “Análise das consequências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna”, que articula pesquisadores de diferentes universidades brasileiras, sob a coordenação da Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Theresa Adrião, da UNICAMP. A investigação baseia-se, entre outros, na legislação municipal pertinente que norteou a política educacional de gestão no referido período. Apoio FUNDECT/MS.**

**4 A Constituição Federal recomenda em seu Art. 211 o regime de colaboração entre os entes federados. “Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, mediante competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2006, p. 125).**

atendimento pelos sistemas de ensino com vistas à efetivação do direito à educação.

Dispôs ainda em seu Artigo 212 (BRASIL, 1988), que, os governos estaduais e municipais deveriam gastar no mínimo, por ano, 25% da sua receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com base no Texto Constitucional, estabeleceu a cada um dos sistemas (federal, estadual e municipal) responsabilidades próprias e campos de atuação definidos. Instituiu também que estas responsabilidades deveriam ser compartilhadas pelo regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas para o atendimento do direito à educação. “Tanto quanto um direito, a educação é definida em nosso ordenamento jurídico como dever: direito do cidadão – dever do Estado” (CURY, 2007, p. 484).

Ressalta-se que a Emenda Constitucional n.º 14/1996 (BRASIL, 1996a) estabeleceu, em seu Art. 211, que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2.º) e que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3.º), enquanto a LDB (BRASIL, 1996b) estabeleceu que os Municípios deveriam oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental (Art. 11, Inciso V) e os Estados deveriam assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio (Art. 10, Inciso VI).

Ao assumirem, progressivamente, a oferta do ensino fundamental, tendo em vista o cumprimento das normas legais prescritas na Constituição Federal de 1988 e na LDBEN e responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, muitos municípios brasileiros buscaram realizar parcerias com instituições que integram o terceiro setor – organizações não-governamentais (ONGs), instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares –, para execução de políticas educacionais, no sentido de superar os problemas educacionais e efetivar o direito à educação (PERONI, OLIVEIRA E FERNANDES, 2009, p. 768-770).

Nesta perspectiva, o município de Campo

Grande<sup>5</sup>, no desafio de realizar o direito à educação, tem percorrido caminhos ao encontro das parcerias com o mundo privado – porque acredita que o privado é a fonte principal de eficiência e de eficácia<sup>6</sup>.

### **Novos contornos entre o público e o privado no âmbito do Estado**

A política de indução a parcerias como a mencionada acima, já estava indicada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), que define como estratégias para superar a forma de administração do Estado, a privatização, a terceirização e a publicização.

Neste sentido, a privatização realizaria no âmbito do mercado aquelas intervenções em que o Estado – na medida em que está sendo considerado ineficaz para cumpri-las – procede a transferência destas intervenções à iniciativa privada ou ao chamado setor produtivo, porque, nesta concepção, esta é a esfera mais competente para estas materializações.

A terceirização nesta perspectiva fomentaria processos regulatórios do mundo do trabalho e seu impacto na esfera do Estado quando este, por exemplo, assumidamente, opera no âmbito da legislação coordenando percentuais máximos da força de trabalho, situação que está disposta na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu Artigo 19, quando trata da “despesa total com pessoal em cada período de apuração e em cada ente da

**5 Campo Grande foi elevado à categoria de município do então Estado de Mato Grosso, em 26 de agosto de 1899. Tem uma população de 724.524 habitantes (IBGE, 2007) o que equivale a cerca de 90 hab/ km<sup>2</sup>, é o terceiro e mais desenvolvido centro urbano da região Centro-Oeste e a 23ª maior cidade do Brasil (IBGE, 2007). Por ocasião da divisão do estado de Mato Grosso em 11 de outubro de 1977 e da instalação do governo estadual de Mato Grosso do Sul, em primeiro de janeiro de 1979, tornou-se a capital do novo estado.**

**6 Segundo essa concepção, “Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao atendimento desses objetivos com maior economia de esforços e recursos possível. A produtividade da escola estaria, então, diretamente relacionada à existência de processos mais eficazes e mais eficientes” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 782).**

Federação [que] não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: União: 50%; Estados: 60% e municípios, 60%” (Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>, acesso em 15 de jun. 2010). Tal instrumento de regulação vem sendo utilizado pelos entes federativos para o provimento de cargos de trabalhadores em educação, que deveria ocorrer por meio de concurso público (BRASIL, 1988), justificando outras formas de contratação destes trabalhadores.

Em consoante, a publicização seria a transferência para o setor público não-estatal da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil para seu financiamento e controle. Desse modo, no PDRAE as políticas sociais são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada (BRASIL, 1995).

Além disso, o Plano Diretor aponta a necessidade de alterar o modelo de gestão pública, ou seja, substituir a administração pública burocrática pela administração gerencial apresentada como solução para os problemas de clientelismo, gerencialismo e patrimonialismo (BRASIL, 1995).

Essas concepções balizaram as alterações do marco legal brasileiro nesse período, por exemplo, a Lei das Organizações Sociais (OS), Lei n.º 9.637, de 1998, assim como a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Lei n.º 9.790 de 1999<sup>7</sup>.

A situação apontada reordenou as regulações entre o público e o privado que vão se expressar na gestão dos sistemas nacionais de ensino, na medida em que,

A sociedade é chamada, então, a agir onde principalmente o Estado deixou de atuar – como no caso dos países avançados que tiveram seus direitos sociais universais – ou onde a sociedade estaria dando os primeiros passos para dialogar com o Estado, para que ele começasse a atuar em termos de políticas

**7 Segundo a Lei n.º 9.790 de 1999, podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (Art. 1.º), que, por seu turno, têm acesso a recursos públicos para a realização de projetos, por meio da celebração de “termo de parceria” (BRASIL, 1999).**

sociais mais universais, como é o caso dos países da América Latina e em particular o Brasil. Esse Processo acaba gerando um vazio, que passa então a ser ocupado pelo terceiro setor (PERONI, 2008, p. 114).

A partir de então cresceram as parcerias entre a esfera pública e a esfera privada. Nesse contexto, destaca-se neste trabalho, a parceria firmada entre o Governo municipal de Campo Grande – Capital do estado de Mato Grosso do Sul – e o Instituto Ayrton Senna (IAS), organização não-governamental sem fins lucrativos, que integra o terceiro setor.

### **Acesso educacional no âmbito da Parceria Público/Privada na Educação**

O Instituto Ayrton Senna<sup>8</sup> desenvolve parcerias com municípios de vários estados da federação, com o objetivo de superar os problemas que afetam as redes públicas de ensino no Brasil e expõem sua ineficiência, como: analfabetismo, distorção idade-série, reprovação, repetência, abandono, entre outros (Disponível em <[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>, acesso em 08 de Jun. 2006).

O *site* do IAS apresenta os Programas desenvolvidos pelo Instituto como soluções educacionais criadas, implementadas, avaliadas, sistematizadas e disseminadas por todo o Brasil. Acrescenta que,

Por meio da disseminação dessas soluções, o Instituto transcende as ações de atendimento direto, transferindo conhecimentos e práticas a outras organizações e, ainda, transformando seus programas em políticas públicas de municípios e estados inteiros. (Disponível em: <[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>, acesso em 08 de Jun. 2006).

Entre esses programas encontra-se o Programa Escola Campeã, desenvolvido pelo Instituto em conjunto com a Fundação Banco do

**8 O Instituto Ayrton Senna (IAS) criado pela família do piloto de automobilismo, que leva o seu nome, presidido por Viviane Senna, sua irmã, fundado em novembro de 1994, caracteriza-se como uma organização não-governamental sem fins lucrativos e “tem por meta principal trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONG. (Disponível em: <[www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna](http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna)>, acesso em 08 de jun. 2006).**

Brasil<sup>9</sup>, que tem como objetivo contribuir com a melhoria da qualidade do ensino fundamental por meio do fortalecimento da gestão das secretarias municipais de educação e da gestão das unidades escolares, buscando sua autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Tal Programa foi implementado por um período de quatro anos (2001–2004) em 47 municípios de 24 estados brasileiros.

No âmbito do Programa Escola Campeã, o IAS informa que o cenário educacional encontrado nos municípios participantes

[...] era reflexo da situação da educação no Brasil e apresentava muitas distorções. Entre elas, o elevado índice de distorção idade-série; elevado índice de infrequência de alunos; elevado índice de infrequência de professores; escolha de diretores sem critérios de competência técnica (com critérios meramente políticos ou eleição pela comunidade), além do elevado índice de alunos não alfabetizados (Disponível em: <[www.institutoayrtonsenna.org.br](http://www.institutoayrtonsenna.org.br)>, acesso em 08 Jun. 2006, grifo nosso).

O município de Campo Grande aderiu à parceria com o IAS para o desenvolvimento do Programa Escola Campeã, por meio da assinatura do Termo de parceria, em 24 de janeiro de 2001 (CAMPO GRANDE, 2001), na segunda gestão do prefeito André Puccinelli<sup>10</sup>, do Partido

**9 Criada em 1985, quando o governo federal lançou o “Programa de Prioridades Sociais”: No ano de 2000, a partir de uma ampla discussão proposta na Oficina de Reavaliação do Plano Estratégico de 2000 surgiram as Recomendações Estratégicas, que consolidaram o perfil da Fundação como gestora de programas estruturados. Foram aplicados, ao longo de 2000, R\$ 25 milhões no programa AABB Comunidade, BB Educar, Criança e Vida Memória, Trabalho e Cidadania e Escola Campeã, este último lançado em aliança estratégica com o Instituto Ayrton Senna. (Disponível em: <[www.fbb.org.br](http://www.fbb.org.br)>. Acesso em: 07 de Nov. 2006).**

**10 André Puccinelli é o atual governador de Mato Grosso do Sul (gestão 2007/2010) e um dos protagonistas junto com os governadores do RS, PR, SC e CE da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) “tendo por objeto os §§1.º e 4.º, do artigo 2.º, o art. 3.º, caput, II e III, e o art. 8.º da Lei 11.738 de 11 de julho de 2008” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008). Tal situação é reveladora de que “só uma mudança profunda no sistema político brasileiro pode alterar o modelo perverso do federalismo compartimentalizado, saindo da falsa dicotomia centralização versus descentralização e entrando numa era na qual o governo federal e as instâncias subnacionais possam equilibrar melhor a cooperação e a competição intrínsecas a qualquer país norteado por um federalismo democrático (ABRUCIO, 2006, p. 120).**

do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), acompanhado de três termos aditivos para o período de 2001 a 2004.

O Programa Escola Campeã, portanto, efetivado com base no Termo de parceria propõe metas para melhorar a estruturação da rede de escolas do município, elevar os índices de desempenho dos diretores, assim como aumentar, na mesma medida, os indicadores de aprendizagem, em função dos problemas educacionais que o município vinha apresentando (ROCHA, 2008, p. 131).

**Tabela 1 - Matrículas no Ensino Fundamental por série – Campo Grande 2000–2005**

Ano	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	Total
2000	8.958	7.301	7.576	7.239	10.896	7.199	5.632	7.017	61.818
2001	10.532	8.490	7.376	7.864	11.091	7.446	5.887	4.893	63.579
2002	10.218	8.802	8.741	7.311	11.018	7.843	7.326	4.140	65.399
2003	10.315	8.682	9.363	7.905	10.297	7.938	7.596	3.854	65.950
2004	10.676	9.246	9.386	8.444	10.588	7.641	7.990	3.913	67.884
2005	10.618	9.556	9.722	8.490	10.922	8.018	7.505	4.124	68.955

Fonte: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>, acesso em 07 de Ago. 2009.

Como se verifica na tabela 1, no período de 2000 a 2005 – um ano antes da efetivação da parceria e um ano depois de seu encerramento – houve aumento na oferta educacional por meio de matrículas. Assim, na primeira série do ensino fundamental os dados registram um aumento da ordem de 18,5%; na segunda série de 30,88%; na terceira série de 28,32%; na quarta série de 17,28%; na quinta série de 0,23%; na sexta série de 11,37%; na sétima série de 33,25%, e finalmente, na oitava série há uma redução considerável de matrículas da ordem de 41,22% no período aqui considerado.

Pontua-se que as matrículas da oitava série em 2000 representaram 21,67% a menos que as matrículas da primeira série no mesmo ano. Contudo, a queda percentual de matrículas na oitava série em relação à primeira série, é de 53,55%, em 2001, de 59,48% em 2002, de 62,64% em 2003, de 63,35% em 2004 e finalmente, de 61,17% em 2005. Situação que de algum modo apontou a impossibilidade de a criança concluir o ensino fundamental, o que mais uma vez demonstrou a incapacidade de superação

pela política educacional dos “gargalos” que historicamente têm sido identificados nos sistemas de ensino em todo o país. Os dados mostram que o número de matrículas é mais alto na primeira série em 2000, como nos demais anos do período (1ª a 4ª séries) e que o número de matrículas na quinta série é sempre superior aos da 4ª série. Esses dados podem indicar o atendimento aos alunos egressos da série anterior, absorção de novos segmentos populacionais na quinta série ou mesmo que esta série concentra número maior de reprovações que a anterior (OLIVEIRA, 2007).

**Tabela 2 – Matrículas por esfera administrativa no Ensino Fundamental da Rede Municipal – Campo Grande 2000–2005**

Ano	Municipal	Estadual	Privada
2000	61.818	54.001	20.707
2001	63.579	54.576	19.806
2002	65.399	55.840	20.457
2003	65.950	49.925	20.190
2004	67.884	40.506	19.712
2005	68.955	36.620	19.351

Fonte: <<http://www.edutabrasil.inep.gov.br/Resultado.jsp>>, acesso em: 08 de Jun. 2009.

Observa-se que as matrículas no Ensino Fundamental aumentaram de forma crescente na rede municipal, sendo 11,54%, no período de 2000 a 2005, ao mesmo tempo em que há o decréscimo de 32,18% de matrículas na rede estadual. A rede privada apresentou pequeno declínio, 6,54%. Esses dados evidenciam o processo de municipalização do ensino fundamental no município.

Fernandes (2001), nos mostra, porém, que o processo de municipalização no estado de Mato Grosso do Sul teve início na década de 1990, com a execução do Programa III – descentralização e Fortalecimento do ensino de Primeiro Grau, autorizado pela Lei Estadual n.º 1.331, de 11 de dezembro de 1.992, sob a justificativa do atendimento à Constituição Federal de 1988. Esse movimento, todavia, pode ser identificado, de acordo com Oliveira (1998, p. 174), “como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual para o municipal”.

Como se pode observar, a parceria firmada entre o município de Campo Grande e o Instituto Ayrton Senna para a oferta educacional mostrou-se dentro dos padrões históricos de acesso daquilo que foi a expansão de vagas para o ensino fundamental, a partir do início dos anos 1990, no contexto do país.

Não obstante a realidade do ensino fundamental no município no período considerado, importa destacar que Campo Grande, desde a aprovação da Emenda n.º 14/1996 à Constituição Federal de 1988, que regulamentou a Lei n.º 9.424/1996 (Fundef)<sup>11</sup>, interessou-se em aumentar sua receita por meio do atendimento ao ensino fundamental. Como argumentou Arretche (2002, p. 41),

As novas regras constitucionais, portanto, conformam uma estrutura de incentivos que torna bastante atraente a oferta de matrículas no ensino fundamental, pois esta pode ser uma oportunidade para ganhos de receita combinada à ampliação da oferta de serviços à população e à elevação dos salários de professores. Essa estrutura de incentivos explica em grande parte a acelerada municipalização das matrículas escolares.

Sabe-se, no entanto que, particularmente em relação aos salários docentes, a administração municipal fez uma opção diferente daquela de elevar salários: optou-se por pagar aos professores uma Gratificação do Ensino Fundamental (Gratef), cujos valores percentuais variavam de acordo com as oscilações em torno da arrecadação de impostos municipais, bem como as de transferência de recursos do Fundo por parte do estado.

Destaca-se que a Lei Orgânica Municipal de Campo Grande de 1990 (CAMPO GRANDE, 1990), em seu artigo 168, inciso I, dispôs “atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar”. Ainda não se encontrava na agenda dos parlamentares campo-grandenses – talvez porque a população ainda não o tivesse colocado enquanto demanda – um conceito mais ampliado de direito educacional,

aquele à criança de zero a seis anos de idade na educação infantil que, mais tarde foi normatizado pela LDB como já mencionado acima.

De fato, em Campo Grande em 2000, a população de crianças de zero a seis de idade era de 85.237, sendo 46.956 de zero a três anos e 38.281 de quatro a seis anos (FERNANDES E LOURENÇO, 2009, p. 66). As matrículas na educação infantil atendiam, no mesmo ano, 14.182 crianças, somando-se todas as dependências administrativas no município (estadual, municipal e privada), ou seja, 16,63 % desta população estavam cobertas pelas matrículas ofertadas, enquanto que para a creche, 88,08% das crianças de zero a três anos não tinham matrículas e para a pré-escola, de quatro a seis anos, 62,81% não tinham matrículas disponíveis (Idem, Ibid, p. 67). Na rede municipal de ensino, em 2000, estavam matriculadas na educação infantil – pré-escola, 5.735 crianças de quatro a seis anos de idade. Em 2005, com uma população de 93.319 crianças de zero a seis anos, estavam matriculadas em creches municipais 4.756 crianças e na pré-escola 9.165 crianças (CAMPO GRANDE, [2007?]). Ou seja, ainda se encontravam sem matrículas em creches e pré-escolas em 2005, 70,6% da população de zero a seis anos de idade. Estes “números aqui apresentados não mostraram rostos, histórias ou sonhos, mas representaram as crianças que tiveram seu direito educacional negado” (FERNANDES E LOURENÇO, 2009, p. 67).

Ressalta-se, ainda que, a parceria reforçou, sobretudo, a forma histórica de como o município instituiu a gestão das unidades escolares no que concerne ao provimento do cargo de diretor da escola.

Enquanto a Constituição Federal de 1988 dispôs como um princípio do ensino brasileiro, a gestão democrática, em Campo Grande, embora a Lei Orgânica Municipal de 1990 (LOM) faça referência no Artigo 168, que: “Na organização do Sistema Municipal de Ensino” (CAMPO GRANDE, 1990), serão observados os princípios dispostos nos Artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal, a concepção da política educacional como possibilidade de um canal de participação popular, até então não compôs a agenda da política governamental.

**11 “O Fundef induziu um amplo processo de municipalização, que atingiu também os estados do Nordeste, com oferta já muito municipalizada, particularmente das séries iniciais do ensino fundamental. Hoje, até mesmo o Estado de São Paulo, ainda o estado com maior oferta de ensino fundamental pela rede estadual, ampliou muito sua oferta nas redes municipais, reduzindo a diferença relativa no perfil de atendimento” (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 18).**

Assim, quando a legislação infraconstitucional para o setor, dispôs em seu Artigo 3.º, inciso VIII, a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Lei n.º 9.394/1996), Campo Grande usou de sua condição federativa de administrar com autonomia de poder local, para que o provimento do cargo de diretor de escola permanecesse como prerrogativa do Chefe do Executivo Municipal.

Tal situação em momento algum foi revista pela parceria em seus Termos, à medida que, para o Instituto Ayrton Senna, o provimento do cargo de diretor deve ser conduzido por processos meritocráticos e certificação de competência. Aliás, o segundo Termo aditivo ao convênio de parceria com o IAS, definiu que a Prefeitura Municipal deveria “viabilizar a seleção meritória de todos os diretores da rede pública de ensino, promovendo uma prova de competência técnica para a avaliação dos candidatos” (CAMPO GRANDE, 2003a).

Em decorrência, a Secretaria Municipal de Educação inseriu, em 2002, ao processo seletivo para dirigentes escolares “com a finalidade de melhorar a gestão das unidades escolares, mediante a indicação de servidor que evidencie conhecimentos e habilidades próprias para o desempenho do cargo” (Art. 1.º), a Certificação Ocupacional, “mediante a realização de provas objetivas e descritivas de caráter eliminatório, a fim de avaliar conhecimentos específicos, comunicação e expressão da Língua Portuguesa e questões práticas de gestão escolar” (CAMPO GRANDE, 2002).

Assim, esta concepção está presente na atual administração municipal, pois o Decreto n. 10.343, de 22 de Janeiro de 2008, instituiu em seu Artigo 7.º que

Os cargos de provimento em comissão da carreira do magistério integram o Quadro Gerencial da Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG e se identificam, segundo a natureza das funções de direção e gerência e pelo grau de responsabilidade, poder decisório e posição hierárquica (CAMPO GRANDE, 2008).

E em seu Parágrafo único: “Os cargos de direção de escola se destinam ao desenvolvimento de atividades de comando e gerência de unidades do ensino fundamental e médio e da educação infantil, integrantes da Rede Municipal de Ensino” (CAMPO

GRANDE, 2008). Dispõe no Artigo 8.º que: “Os cargos em comissão de direção de escola são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal, mediante indicação do titular da pasta” (CAMPO GRANDE, 2008). Ainda no mesmo Artigo inciso IV: “participar de curso de ‘Gestão de Serviços Públicos’ promovido ou autorizado pela Administração e/ou possuir a “Certificação Profissional” emitida por Instituição Oficial com finalidade compatível com os princípios e diretrizes da Política Municipal de Educação” (CAMPO GRANDE, 2008).

### Considerações finais

Enquanto a Constituição Federal de 1988 reforçou o modelo federativo brasileiro que poderia se sustentar na “existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades” (ABRUCIO, 2006, p. 91), a reforma administrativa do aparelho de Estado empreendida a partir de 1990 e acentuada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), delegou processos descentralizadores no campo das políticas sociais que alterou “significativamente a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal” (ARRETCHE, 2002, p. 31).

Também a reforma intensificou a presença de atores privados, bem como introduziu a participação de novos atores, aqueles identificados como os de caráter público não-estatal na condução das políticas sociais, entre elas a política educacional.

De fato,

As redefinições da relação entre sociedade política e sociedade civil pressupõem alterações na estruturação da aparelhagem estatal e mudanças na natureza da sociedade civil, que, juntas, são responsáveis pela redefinição dos marcos do processo brasileiro de ocidentalização – de uma ocidentalização de tipo europeu para uma ocidentalização de tipo americano. Ou seja, da instauração de um modelo de estruturação do poder que pressupõe ao mesmo tempo a despolitização da política e a repolitização da sociedade civil. Despolitização da política, no sentido da inviabilização de projetos de sociedade contestadores das relações capitalista de produção da existência, limitando as

possibilidades de mudanças aos marcos de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes (NEVES, 2005, p. 90-91).

O município de Campo Grande demonstrou que as opções realizadas por sua administração no período aqui considerado, por meio da política educacional, por um lado, reforçou a situação acima descrita, mas, por outro, devido ao lugar econômico que o estado de Mato Grosso do Sul historicamente tem ocupado no cenário nacional – de produtor de grãos para exportação e de abatedor de gado em pé para ser industrializado em São Paulo (FERNANDES, 2001) – pode revelar também que o modelo federativo instituído tem convivido com relações como de coronelismo, isto é, “sistema político [que] é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 1997, p. 276), situação que reproduz e reelabora tanto o coronelismo, como o clientelismo e o patrimonialismo políticos.

Obviamente que a política educacional expressa este modelo de sociedade no seu padrão de oferta, de qualidade, de gestão entre outras. E por isso mesmo também vai expressar que o direito à educação se materializa em uma dimensão que não é a dimensão republicana: mas aquela que coloca para o conjunto da sociedade que sua regulação é mais competente quando realizada sob os critérios do particularismo, do individualismo, da competição e da concorrência, quais sejam, os critérios do mercado tão caros ao liberalismo.

Por tudo isso, em Campo Grande, por meio de suas administrações, desde 1988, quando a Constituição Federal instituiu como princípio do ensino público a gestão democrática, a concretização de tal princípio vem sendo negada a sua população como possibilidade de maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas. O modelo de gestão assumido reflete o impacto na oferta do ensino fundamental, mas, principalmente na oferta da educação infantil, como se evidenciou neste artigo.

## Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br).
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, Especial, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva. São Paulo, 18(2), p.17-26, 2004.
- BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 5 out. 1988.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14/1996, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato de disposições constitucionais transitórias. Diário Oficial da União, Brasília: 13 set. 1996a.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília. DF, 21 dez. 1996b.
- BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. DF, 18 maio 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. DF, 24 mar. 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Coordenadoria de Processamento Inicial. ADI – 4167, 2008.
- BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)>, acesso em: 15 jun. 2010.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica do Município de Campo Grande-MS. Câmara Municipal de Campo Grande. Campo Grande, 4 de abril de 1990.

CAMPO GRANDE. Termo de parceria que entre si celebram o município de Campo Grande – MS, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil. Campo Grande, 2001.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução SEMED n. 50, de 07 de agosto de 2002. Institui o processo seletivo para dirigentes das escolas municipais e dá outras providências. In: Diário Oficial de Campo Grande n.1125, 2002.

CAMPO GRANDE. Segundo termo aditivo ao termo de parceria que entre si celebram o município de Campo Grande – MS, com interveniência da Secretaria Municipal de Educação e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Banco do Brasil. Campo Grande, 2003a.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. Resolução Nº. 50, de 7 de agosto de 2002 - Institui o processo seletivo para dirigentes de escolas municipais e dá outras providências. In: Legislação Educacional de Campo Grande. Gestão 1997/ 2003, Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003b.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação ( 2007 – 2016) – o futuro da educação é a gente que faz. Campo Grande: [2007?].

CAMPO GRANDE. Decreto n. 10.343, de 22 de Janeiro de 2008. Publica a consolidação da Lei Complementar n. 19, de 15 de julho de 1998, institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande, com as alterações e inclusões decorrentes das Leis Complementares n. 20, de 2 de dezembro de 1998; n. 97, de 22 de dezembro de 2006; e n. 106, de 22 de novembro de 2007. Campo Grande, 2008.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, Especial, p. 169-201, set. 2002.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C (Org.) Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro Editora, 2006

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 3, set/dez, 2007.

FERNANDES, M. D. E. Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do sul (1991-1994). Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2001.

FERNANDES, M. D. E.; LOURENÇO, F. de S. O impacto da implantação do Fundef na educação infantil no município de Campo Grande/MS (1997 a 2000). Jornal de Políticas Educacionais, Curitiba, UFPR, n. 5, p. 59-70, jan./jun. 2009.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

NEVES, L. M. W. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia – estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005, p. 83-206.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

OLIVEIRA, R. P. Tendências de privatização na educação brasileira: uma tentativa de mapeamento. Intermeio: revista do mestrado em Educação. Campo Grande: Ed. UFMS, 1997.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. Educação e federalismo: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). O público e o privado na educação – interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. Público e privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã, 2008. p. 111-127.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. Educação e Sociedade. Campinas: v.30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

ROCHA, A. B. B. Parceria entre o público e o privado na educação: implicações do Programa Escola Campeã para a gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação). Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2008.

Páginas na web consultadas:<http://www.institutoayrtonsenna.org.br>

<http://www.fbb.org.br>

<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>

<http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

<http://www.ibge.br>

---

*Recebido em Junho de 2010*  
*Aprovado em Agosto de 2010*