

# UNIVERSALIZAÇÃO DA MATRÍCULA EM UM ESTADO DE DESCENTRALIZAÇÃO: ENSINO FUNDAMENTAL EM TEMPOS DE FUNDOS

**Rosângela Maria De Oliveira Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

rosangela.gerbera@gmail.com

**Magna França**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

magnaufnr@yahoo.com.br

## Resumo

Este trabalho apresenta estudos sobre o processo de municipalização ocorrido na rede de ensino estadual e de Natal no estado do Rio Grande do Norte, cujo foco de análise são os efeitos da implementação do Fundef e Fundeb na movimentação das matrículas do Ensino Fundamental, no período 1996-2010. Utilizaram-se como referencial teórico, a legislação dos Fundos contábeis, os dados educacionais do Inep/MEC, o Censo Escolar, bem como autores que discorrem sobre a temática em questão. A análise na rede estadual aponta para a variação no número de alunos registrada no ensino fundamental (1ª ao 9ª ano) mostrando uma queda constante na matrícula. O resultado apresenta um decréscimo na matrícula em todo o ensino fundamental da rede estadual. Na matrícula da rede municipal de Natal-RN, constatou-se que, no período de operacionalização dos Fundos, a matrícula apresentou crescimento, não gradativo, mas cíclico durante o referido período, delineando uma posição de que ocorreu uma municipalização, pelo processo de indução.

**Palavras-chave:** Descentralização. Fundef e Fundeb. Dados Educacionais.

# UNIVERSALIZATION OF STUDENT ENROLLMENT IN A STATE OF DECENTRALIZATION: PRIMARY SCHOOL IN THE TIMES OF FUNDS

**Rosângela Maria De Oliveira Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

rosangela.gerbera@gmail.com

**Magna França**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

magnaufnr@yahoo.com.br

## **Abstract**

This work presents some studies about the municipalization process that have been occurred in the state system of education from Natal, in the Rio Grande do Norte state. This study focus on to analyze the effects by the implementation of Fundef and Fundeb related to the student enrollment process in the primary school, during 1996-2010. As theoretical bases, it uses accounting funds laws, educational data from Inep/MEC, Scholar Census, as well as some researchers that wrote about this theme. In an analyze of state system of education, it points to the variation of students number in the primary school (from 1<sup>st</sup> to the 9<sup>th</sup> level) that shows a continuous degree in the student enrollment. The result presents a drop in the student enrollment in the primary teaching in the completely state system. In the period of funds movement, the student enrollment in the municipal system in Natal-RN records a growing, not gradual, but cyclical. This shows that occurred a municipalization by the induction process.

**Keywords:** Decentralization. Fundef. Fundeb. Educational data.

O estudo do financiamento destinado à ampliação da oferta da matrícula do ensino fundamental no Brasil deve ser compreendido a partir de sua contextualização histórica, no campo da política educacional para a universalização do ensino como direito de todos, buscando estabelecer seus limites e peculiaridades nos diversos momentos de organização da sociedade, em especial, da sociedade capitalista. A configuração da construção de políticas públicas de Fundos de investimentos/incentivos, inserida na agenda da educação para o ensino fundamental abrange no debate político educacional a partir da década de 1990, o ideário do regime de colaboração entre os entes federados tomando força nas prerrogativas legais<sup>7</sup> da conjuntura. Nesse percurso, o princípio da universalização tem como prioridade o ensino fundamental, no período de 1996 a 2006, e os níveis da etapa de Educação Básica de forma gradativa no período de 2007 a 2010, a partir de um modelo de descentralização do Estado que traz a perspectiva da municipalização do ensino primordialmente com a implantação dos Fundos contábeis a partir da década de 1990.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 determina que 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao ensino fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Essa Emenda, além de dar a forma de redistribuição dos recursos, induziu à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef.

O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, com vigência obrigatória para um período de 10 anos, tendo

---

<sup>7</sup> A Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996); os Planos Nacionais de Educação dos últimos 20 anos – PNE - (2001-2010) instituído pela Lei nº 10.172/2011); a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei nº 9.494/1996 que regulamentaram o Fundef; a Emenda nº 53/2006 e a Lei 11.494/2007 que regulamentaram o Fundeb.

financiado, apenas, o ensino fundamental público obrigatório e gratuito (à época, de 7 a 14 anos), estabelecendo prioridades de ação, focadas na expansão ao atendimento do ensino fundamental - excluindo a educação infantil (subdividida em creche e pré-escola), o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

O Fundef, no final de sua vigência, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por intermédio da Emenda Constitucional nº 53/06, para um período de 2006 a 2020. Segundo França (2007), essa Emenda imprimiu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, referindo-se ao atendimento à educação infantil e ao ensino médio, normatizando a cooperação entre a União e as entidades federativas na execução de programas de educação e valorização dos profissionais da educação escolar, bem como deliberando a forma de complementação de recursos pela União, aos estados, Distrito Federal e Municípios. A estratégia é distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões – a complementação do dinheiro aplicado pela União direcionada às regiões onde o investimento seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano.

Nessa perspectiva, em primeiro lugar, considera-se que os discursos oficiais, em nível internacional e nacional, no período em estudo (1996 a 2010), reconhecem que o ideário da universalização do ensino decorre de um processo de responsabilidades coletivas, portanto, deve ser prioridade nas políticas públicas, numa visão articulada entre as esferas federal, estadual e municipal.

Compreender a problemática da universalização do ensino fundamental, como um caso emblemático dentro da política educacional no Brasil implica, vê-lo, em primeiro lugar, a partir de suas causas e, em segundo, de suas consequências. Para Offe (1990), todo o problema a ser definido dentro da agenda política necessita ser analisado considerando seu conteúdo e sua forma. A inclusão de

crianças e jovens no Ensino Fundamental possui um conteúdo expresso no conceito de escolarização e na necessidade em educar todos os cidadãos enquanto direito universal; as análises acerca desse conteúdo já constam nos documentos oficiais<sup>8</sup>; mas a forma de administrar essa particularidade na agenda político-educacional no país através do financiamento para a educação segue um viés neoliberal de descentralização, constituinte de um processo democrático.

A ampliação da matrícula no ensino fundamental – como elemento do princípio da universalização na agenda da década de 1990 – está, portanto, pautada na tese da municipalização do ensino, inserida no âmbito da descentralização das políticas educacionais.

Nesse contexto, considera-se que a implementação da política de Fundos, no processo de ampliação da matrícula do ensino fundamental, advém do princípio de descentralização tendo por modalidade a municipalização, intensificada a partir da década de 1990. França (2005) afirma que a municipalização do ensino tem sido objeto de estudo na educação brasileira desde a década de 1930. Para ela essa modalidade de descentralização, apesar de ser uma proposta antiga, somente na década de 1970, foi-se concretizando a partir da vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – (FMP). Mas, é no período da abertura política que essa modalidade de descentralização ganha uma configuração constitucional, tendo em vista a proposta de um regime de colaboração entre as esferas governamentais. A partir desse momento, o debate sobre a universalização da Educação Básica é dominado no processo de descentralização pela tese da municipalização.

Para Draibe (1999), a descentralização traz o viés de descontração decisória e gerencial da política educacional constituindo-se em metas indissociáveis de reorganização da área. O sistema público de ensino

---

<sup>8</sup> Os principais documentos oficiais já foram referenciados na nota 01 (um); acrescentam-se aqui as diretrizes curriculares nacionais implantadas a partir de 1988, e os documentos orientadores da política de nove anos do Ensino Fundamental.

fundamental vem, no decorrer desses 20 (vinte) anos, experimentando uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório das suas estruturas organizacionais. Nessa perspectiva, por iniciativa do Ministério da Educação – (MEC), quatro conjuntos de medidas foram encaminhadas pelo governo federal: a definição de um quadro referencial para os conteúdos de ensino; o financiamento educacional mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização; a dinamização do sistema de estatísticas e de avaliações educacionais; a política de descentralização dos programas federais que apoiam o ensino fundamental no âmbito da aplicação do Fundef e da Educação Básica com o Fundeb .

Conforme França (2005), a descentralização tem sido prioridade, no discurso oficial, destacando-se como um tema mais de controvérsia que consensual. Situações de consenso referentes à descentralização se produziram nos mais variados níveis, como se o conjunto de atores e instituições sociais tivesse internalizado a mesma racionalidade instrumental que, frequentemente, se relaciona à modernidade.

O conceito de descentralização, a partir da década de 1990, aparece associado ao ideário da democratização. Considera-se que um Estado será mais democrático quanto maior descentralização apresentar. Assim, se o princípio da descentralização traz implícita uma ideia democrática de autonomia dos órgãos sociais, a descentralização passa a se constituir, portanto, em um instrumento de destacada visibilidade na consolidação dos regimes democráticos, não significando, entretanto, que exista sempre uma relação direta e necessária entre democracia e descentralização.

Na literatura recente, o conceito de descentralização, normalmente, aparece com outros conceitos, situados no campo da democracia, ou seja: a autonomia, a participação, no plano político, até a desconcentração, a prefeituração, a municipalização, no plano administrativo, e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Dessa forma, em se tratando de descentralização, faz-se

necessário analisar a conjuntura concreta de sua atuação, a concorrer com aspectos da reforma educacional, no caso, a legislação.

Ancorado na tese da municipalização do ensino numa conjuntura de reforma política educacional descentralizada que apregoa a articulação colaborativa entre as esferas de governo a partir da aplicação do financiamento para a educação, este artigo toma por análise a agenda destinada à ampliação da oferta para o ensino fundamental através dos investimentos dos fundos Fundef e Fundeb no período de 1998 a 2010 na rede estadual do Rio Grande do Norte e na rede municipal de Natal.

Na rede municipal de Natal, o foco de análise é matrícula do ensino fundamental e refere-se ao período 1996 a 2010, cujos intervalos receberam de acordo com o contexto da política de financiamento para a universalização do ensino, recursos denominados Pré-Fundos (1996 a 1997), do Fundef (1998-2006), e do Fundeb (2007 a 2010).

### **Dinâmica dos dados educacionais – matrícula da rede estadual do RN e municipal–Natal/RN**

O estudo sobre os dados educacionais neste documento compreendem a agenda destinada à ampliação da oferta da universalização do ensino em uma análise ancorada nos investimentos do financiamento para a educação através de fundos (Fundef e Fundeb no período 1998 a 2010), na perspectiva da descentralização para a oferta de serviços educacionais públicos e do processo de municipalização. O foco da análise a partir dessa tríade assume relação com os dados da matrícula do ensino fundamental da rede municipal de Natal e estadual do Rio Grande do Norte.

As análises provém de síntese elaborada a partir dos microdados (Censo Escolar-INEP/MEC) correspondente ao período 1996 a 2010. Tomou-se por escolha, considerar neste período intervalos correspondentes ao contexto da política de financiamento no processo

de universalização do ensino, ou seja: recursos de Pré Fundos (1996-1997); do Fundef<sup>9</sup> (1998-2006); e do Fundeb<sup>10</sup> (2007-2010).

As análises acerca dos dados educacionais nas redes públicas de ensino citadas abarcam o entendimento do contexto da reforma educacional implementada a partir da década de 1990 concernente à redefinição do papel do Estado no financiamento e oferta dos serviços de ensino, levando a um deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas na promoção da Educação Básica em um processo político educacional amparado na perspectiva do financiamento, da descentralização de serviços e do ideário da municipalização. Destaca-se, na referida década, a prerrogativa legal de financiamento para educação através de Fundos contábeis implementados em períodos distintos que ampliam a oferta da Educação Básica pelos entes federados, em nível de Brasil.

### **Matrículas do ensino fundamental na rede estadual de ensino do RN: ocorrência da municipalização em face dos Fundos**

A municipalização, nessa análise, traz o contexto da implementação dos Fundos, especificamente, ao seu impacto nos dados educacionais

---

<sup>9</sup> Implantado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996. O Fundef era entendido como uma política inédita de redistribuição, por tentar corrigir a má distribuição dos recursos entre as diversas regiões do nosso país e dentro de cada estado, possibilitando a diminuição das desigualdades presentes na rede pública de ensino. Esse fundo subvinculou recursos para o Ensino Fundamental e definiu a aplicação mínima de 60% desses recursos para a remuneração de professores do Magistério em efetivo exercício.

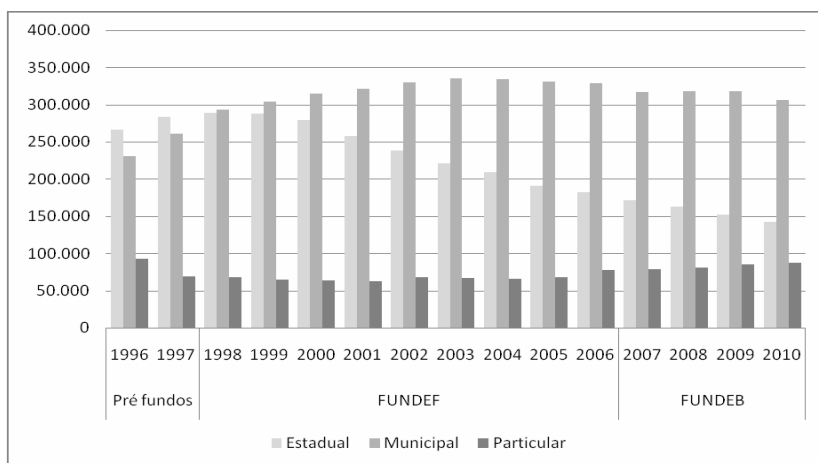
<sup>10</sup> Implantado no Governo de Luíz Inácio Lula da Silva, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, procurou contemplar a diversidade de situações nas unidades federativas na universalização da Educação Básica. Entre os pontos contemplados está o prazo de três anos para implantação, de forma gradativa, do percentual dos recursos a serem recolhidos ao fundo, só atingindo 20% no final do terceiro ano. A Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundeb, acrescentou ao texto constitucional no artigo 206, a exigência do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os Profissionais da Educação.



concernente à matrícula. Conforme delineado anteriormente referente à análise do período 1996 a 2010, em que ocorre uma crescente queda no número de matrículas primordialmente no ensino fundamental. Destacam-se, novamente os períodos em análise: o contexto do Pré-fundos (1996–1997); do Fundef (1998-2006); do Fundeb (2007-2010).

Os dados e as análises relativas ao ensino fundamental são apresentados, primeiramente a queda da rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Norte, conforme se vê nos gráficos de números 01 a 07, a seguir.

**Gráfico 01** – Matrícula no Ensino Fundamental por dependência administrativa –RN (1996\_2010).



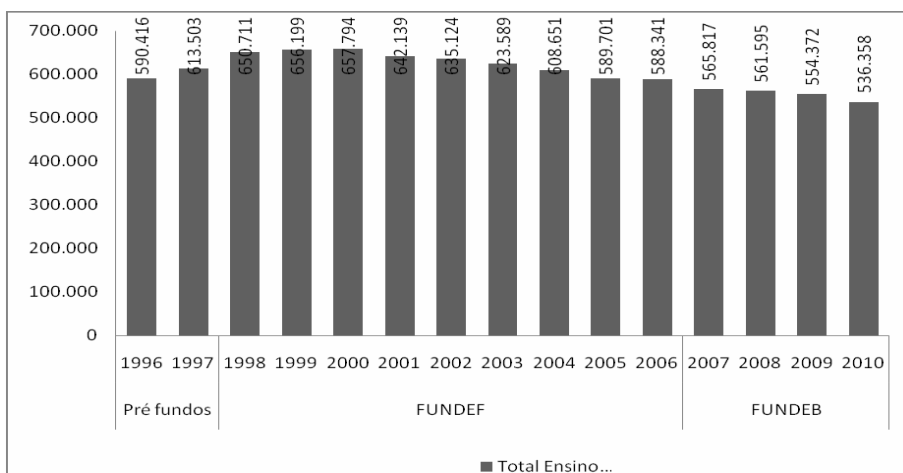
**Fonte:** INEP/MEC - microdados do Censo Escolar (1996-2010).

No gráfico 01, constata-se que, no período de 1998-2007, há uma visível queda no movimento da matrícula na rede estadual e uma crescente circulação na esfera municipal, apresentando possível migração dos alunos da rede estadual para a rede municipal de ensino no Estado devido à política de Fundos Fundef – vigente nos respectivos anos em análise, podendo citar a ocorrência da

municipalização induzida, ou seja, a passagem de alunos da rede estadual para a municipal.

Na rede estadual de ensino do estado do RN, a queda crescente, na matrícula no ensino fundamental (1º ao 9º ano), chega a 77.145 matrículas, ou seja, em 1997, apresentava 613.503 matrículas e, em 2010, decaiu para 536.358 (gráfico 02).

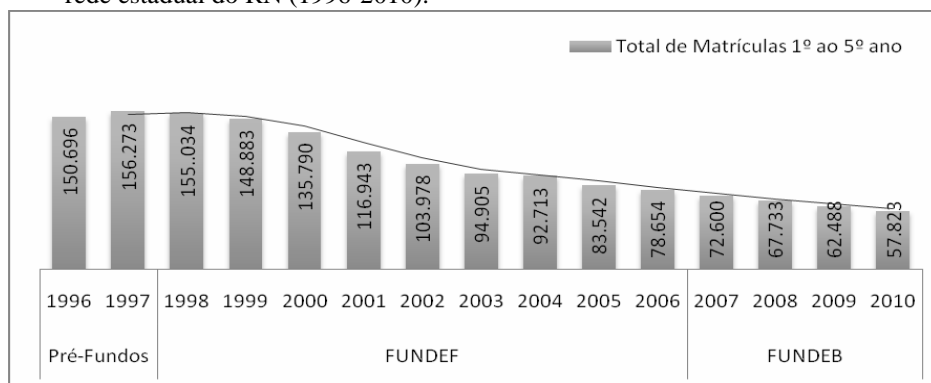
**Gráfico 02** - Matrículas do ensino fundamental (1º ao 9º ano) – rede estadual – RN (1996-2010).



**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

Na análise dos primeiros anos do ensino fundamental (gráfico 03), nota-se que a redução é relativa a 92.873 alunos, nos primeiros anos (1º ao 5º ano), ou seja, em 1996, apresentavam matrícula de 150.696 e, em 2010 de 57.823. Consta-se esse movimento através gráfico 03:

**Gráfico 03** – Total de Matrículas do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) – rede estadual do RN (1996-2010).



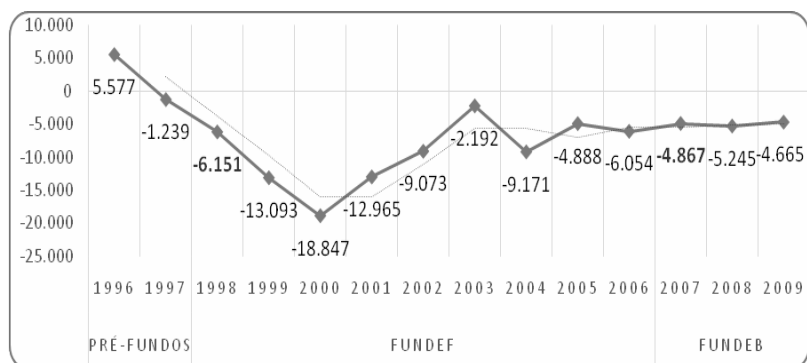
**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

No gráfico 03, percebe-se que, no período de 1996 a 1998, mantém-se um diferencial de aproximadamente 4.338 matrículas, visto que, em 1996, o Estado tinha uma matrícula equivalente a 150.696 e, em 1998, alcançou 155.034. Entretanto, entre o primeiro e segundo ano de implantação do Fundef (1998) a 1999, houve uma redução de 3,96%, uma diferença de 6.151 matrículas.

A partir do gráfico 03, verifica-se uma crescente diminuição no número de matrículas no ensino fundamental no período entre 1996 a 2010. Analisando os primeiros anos de implementação do Fundef (1998) e do Fundeb (2007) quanto à queda no número de matrículas entre o 1º e 5º ano<sup>1</sup> do ensino fundamental, observa-se que é de 53,17% das matrículas entre os respectivos anos de implementação da política de fundos em questão. Em 1998 o número de matrículas é equivalente a 155.034, reduzindo, em 2007, para 72.600.

O gráfico 04, a seguir, demonstra a diferença quantitativa entre o ano atual e o ano anterior sucessivamente, no período (1996-2010).

**Gráfico 04** – Matrículas do ensino Fundamental -1º ao 5º ano da rede estadual do RN (1996-2010).

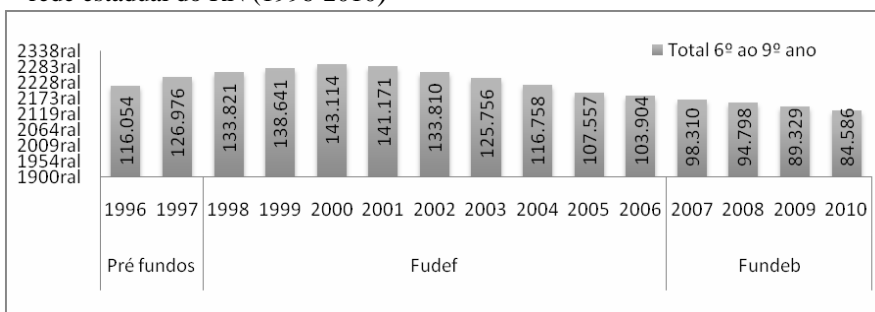


**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

No gráfico 04, percebe-se que ocorre uma movimentação negativa entre o primeiro ano de vigência do Fundef (1998) e o primeiro do Fundeb (2007), equivalendo a 82.434 matrículas registradas, isto é, em 1998, há 155.034 matrículas, decaindo, em 2007, para 72.600. No entanto, essa queda inicia-se, ainda, no período de Pré-fundos, e acentua-se, no ano de 2000. Com base no gráfico 01, pode-se considerar o processo de transferência dos alunos na esfera estadual para a municipal. O gráfico evidencia, também, uma elevação (mesmo que ainda com —saldo negativo), entre 2001 a 2003. Em 2003, a redução foi de apenas 2.192 matrículas, enquanto que, em 2001, o dano foi de 12.965 registros o que deixa claro que houve uma recuperação dessas matrículas no Estado. Em 2003, eram 94.905 matrículas e, em 2004, apresenta-se 92.713 matrículas. Essa queda manteve-se relativamente equilibrada a partir de 2007 com a entrada do Fundeb até 2009.

Observou-se, também, que a queda não se mostra relativa, apenas, aos anos iniciais, mas é percebida também nos anos finais do ensino fundamental, caracterizando, assim, mais uma vez, o processo de municipalização no estado do Rio Grande do Norte em todo o ensino fundamental, diante das prerrogativas legais que intensificam a aplicação do Fundef, primordialmente nesse nível de ensino durante sua vigência. Equaliza-se melhor equilíbrio a partir do período de vigência do Fundeb (2007 – 2010), conforme gráfico 05, a seguir:

**Gráfico 05** – Total de matrículas do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) – rede estadual do RN (1996-2010)

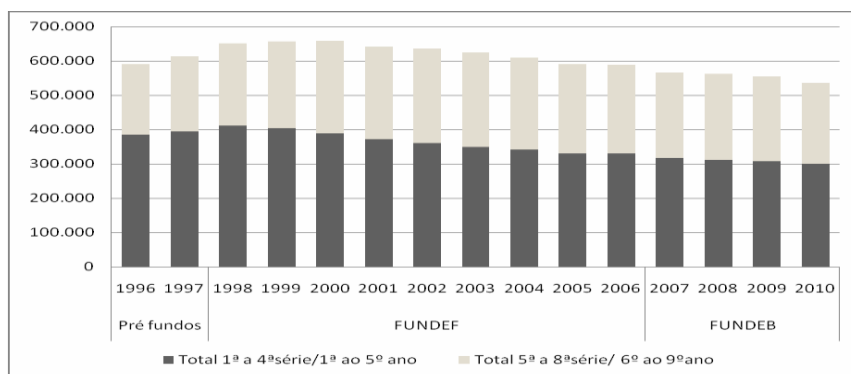


**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

O número de matrículas do 6º ao 9º ano no primeiro ano do Fundef conforme o gráfico 05, assim se configura: em 1998 era de 133.821 alunos, sofrendo uma redução de 26,53% com a implementação do Fundeb, equivalendo a uma perda de 35.511 matrículas, apresentando, desse modo, 98.310 alunos em 2007.

O gráfico 07 simula o movimento de variação das matrículas no ensino fundamental nas séries iniciais (1º ao 5º ano) e séries finais (6º ao 9º ano). Subsequentemente a análise dessas duas etapas individualmente, destaca quedas e progressões.

**Gráfico 07** – Matrículas no Ensino Fundamental (séries iniciais e finais) –



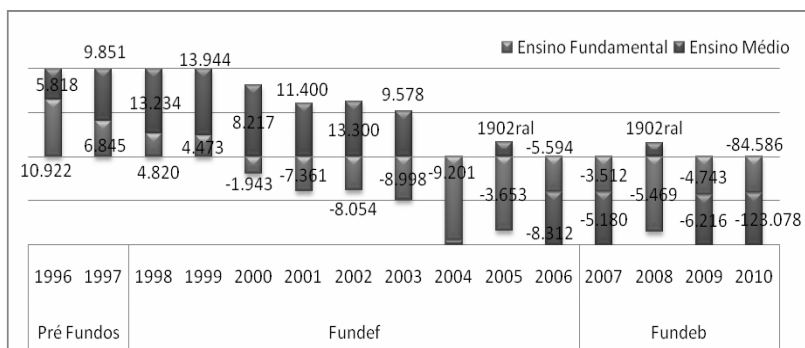
RN (1996 a 2010).

**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

Constata-se que ocorreu uma forte queda nas matrículas do ensino fundamental desde as séries iniciais até as finais, induzindo a concluir que essa movimentação está associada aos dispositivos financeiros dos Fundos a partir da sua implementação. A diferença fundamental do Fundeb em relação ao Fundef é que o segundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

O gráfico 08 mostra o movimento de variação do número de matrículas entre o ensino fundamental maior e o ensino médio.

**Gráfico 08** – Variação no número de matrículas do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) e Ensino Médio – RN (1996-2010)



**Fonte:** INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

A matrícula no Ensino Fundamental 6º ao 9º ano começa a sofrer uma queda a partir de 2000, devido à implementação do Fundef pelos municípios conforme demonstrado no gráfico 08, com dados de aumento da matrícula da rede municipal em nível estado de 51.322 para 115.513. A partir desse fluxo de estudantes que saem do 9º ano para o Ensino Médio notou-se a diminuição gradativa da matrícula, nesse último nível, ou seja, a rede estadual possuía do 6º ao 9º ano, em

2005, 107.557 alunos, passando para 84.586 em 2010; o mesmo fenômeno aconteceu no Ensino Médio: 141.056 alunos em 2005; e 123.078 em 2010 representando uma queda significativa no fluxo de escolarização dos estudantes que concluem a terminalidade no ensino fundamental.

Considerando o mesmo período de análise (1996 a 2010), os dados de ensino médio nesse período, apresentaram um acréscimo no número de matrículas na rede estadual do RN durante o período de vigência do Fundef (1998-2006). Esse crescimento, porém, mantém-se regular durante nos anos de 2004 e 2005 e decresce a partir da implementação do Fundeb (2007-2010).

Diante do exposto, constata-se que ocorreu uma forte queda nas matrículas do ensino fundamental desde as séries iniciais até as finais, o que nos leva a concluir que esta movimentação está associada aos dispositivos financeiros dos Fundos, a partir da sua implementação.

Complementando, Militão (2011), tal qual o Fundef, o Fundeb também se configura como mecanismo fortemente indutor da municipalização do ensino fundamental, pois, além de incidir sobre um percentual ainda maior (80% de 25%) de recursos vinculados constitucionalmente à educação, continua a fazer do aluno uma espécie de —unidade monetária], uma vez que os recursos do Fundo vigente retornam para os entes federados em valores proporcionalmente relativos ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

As principais mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 53/2006 constam no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que, em seu inciso II define a cesta de impostos e o percentual de subvinculação destes ao Fundeb. Em vez de 15% serão parte 20% dos impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-EXP, Lei Complementar 87/96, IPVA, ITCMD, ITR e complementação da União). O inciso II estabelece o mecanismo de distribuição dos recursos que deverão ser destinados de forma proporcional, ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica.

As modificações quanto ao atendimento apenas da pré-escola e do ensino fundamental a cargo do município desencadearam um processo de municipalização do ensino, ou seja, a demanda de matrículas decresceu na rede estadual e apresentou consideráveis acréscimos na rede municipal no estado do Rio Grande do Norte. Esse processo está associado à transferência voluntária, total ou parcial, do controle do ensino fundamental dos estados para os municípios. Algumas iniciativas legais do poder público, na década de 1990, vieram com características de descentralização: a) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, b) Emenda Constitucional nº 14/96, c) Lei nº 9.424/96 e o Decreto Federal nº 2.264/97 que normatizou o Fundef. O Fundef criou os incentivos e induziu os municípios a atrair alunos para o sistema educacional público. A descentralização educacional significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal. Nesse sentido, a municipalização do ensino é, então, praticamente tomada como sinônimo da descentralização educacional.

As primeiras compreensões de descentralização do ensino no Brasil vêm do educador Anísio Teixeira e seus seguidores, quando lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959); ideia essa associada à doutrina política e social da Constituição Federal de 1946.

Na década de 1980, decorre a participação dos municípios, como forma de parcerias. Estabelecem-se os convênios entre Estados e Municípios, com vistas ao transporte de alunos, à merenda escolar, às construções escolares e à efetivação da municipalização em relação à educação pré-escolar.

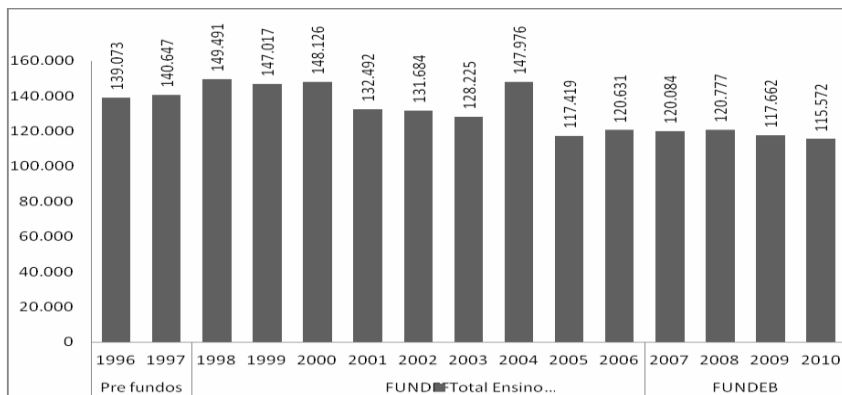
A Constituição Federal de 1988 e a LDB, Lei nº 9.394/96, definiram o papel do município como ente federativo autônomo na questão da formulação e da gestão da política educacional, oportunizando a ele a criação de seu próprio sistema de ensino. Essas medidas legais definiram também formas de colaboração e parcerias entre a União, os estados e os municípios.



## A universalização da matrícula na rede municipal de Natal/RN

O município de Natal, em 2010 apresentava uma população estimada em 803.739 habitantes, em 2010, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, apresenta, nesse ano, uma população de 4 a 14 anos (idade certa para a educação infantil e o ensino fundamental) que deveria ser atendida pelo ensino fundamental sob a responsabilidade do município de 132.198. No entanto, a cobertura total para o ensino fundamental no município era de 115.572. É possível observar, no Gráfico 09 como se deu o processo de evolução da matrícula do ensino fundamental no município de Natal/RN, no período em análise.

**Gráfico 09** - Movimento da matrícula do ensino fundamental da rede municipal de Natal (1996-2010).



Fonte: INEP/MEC - microdados do Censo Escolar dos anos (1996, 2000, 2006, 2007 e 2010).

A rede municipal de ensino, durante o período de 1996 a 2010, conforme verifica-se no gráfico 09, teve algumas oscilações nas matrículas durante o período. Para analisar mais especificamente em qual etapa do ensino fundamental ocorreram essas oscilações, apresenta-se uma análise detalhada de cada etapa a partir do Quadro 01.

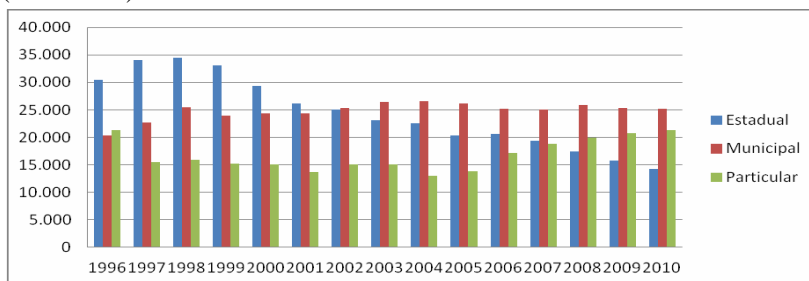
**Quadro 01 – Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de Natal/RN (1996-2010)**

Ensi no Fundamental	Rede de Ensino	Nível de Ensino	Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de Natal - 1996/2010														
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Pré-fundos		Fundef								Fundeb				
Ensi no Fundamental	Estadual	1ª a 4ª série/ 1º ao 5º ano	30.488	34.055	34.498	33.032	29.321	26.218	25.057	23.190	22.501	20.323	20.696	19.402	17.432	15.823	14.233
	Municipal	1ª a 4ª série/ 1º ao 5º ano	20.373	22.732	25.536	23.987	24.356	24.333	25.283	26.469	26.570	26.206	25.181	25.052	25.876	25.272	25.144
	Particular	1ª a 4ª série/ 1º ao 5º ano	21.256	15.496	15.973	15.188	15.160	13.659	15.139	15.149	13.022	13.880	17.209	18.852	20.007	20.703	21.390

Fonte: INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

Nos anos de 1996 e 1997, a rede municipal de Natal/RN possuía na 1ª e 4ª séries, 20.373 e 22.732 estudantes matriculados, respectivamente, enquanto a rede estadual tinha 30.488 e 34.055 e a rede particular 21.256 e 15.496. É possível perceber que, na cidade de Natal/RN, nesse período, a rede estadual detinha a maioria das matrículas. Entende-se que, ainda, não ocorreu um cenário de municipalização do ensino fundamental na rede municipal de Natal/RN nesse período. De acordo com França (2005), embora as primeiras discussões sobre a municipalização tenham surgido no Brasil, na década de 30, ela, de fato, só se efetivou a partir dos anos 1970 com a criação do Fundo de Participação dos Municípios – FMP, embora a capital do Rio Grande do Norte ainda não tivesse um ritmo acelerado de municipalização.

**Gráfico 10** – Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de Natal/RN (1996-2010).



Fonte: INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

Em 1998, com a promulgação da Lei do Fundef nº 9.424/1996 o município teve um aumento nas matrículas (25.536); a rede estadual também apresenta um ínfimo aumento de matrículas (34.498). Com um olhar mais atento na evolução da matrícula municipal (gráfico 02) constata-se que, no período de 1998 a 2004 ocorreu um crescimento, primordialmente com a implantação da política de 06 anos. Nesse período, nota-se que a rede estadual tem um declínio na participação das matrículas do município. Com a entrada do Fundeb, em 2007, há uma estabilidade nas matrículas da rede municipal e a rede estadual continua no processo de perda, enquanto a rede particular ganha matrícula.

Quanto à matrícula no Ensino Fundamental, de 1ª a 4ª série e/ou 1º ao 5º ano de escolaridade na rede municipal da cidade de Natal, em relação ao período estudado na pesquisa, ou seja, 1996-2010, percebe-se um aumento em termos quantitativos de 4.771 estudantes, visto que, em 1996, o município apresenta uma matrícula (20.373) e, em 2010, chega (25.144), conforme o quadro 03.

Considerando o mesmo período para análise no ensino fundamental da rede, de 5ª a 8ª e/ou 6º ao 9º ano, (quadro 02), os dados demonstram uma relativa elevação na matrícula em termos quantitativos de 3.605 estudantes, sendo em 1996 (11.028) e 2010 (14.633). Após a aprovação do Fundef, em 1998, e nos dois anos seguintes, 1999 e 2000, as redes estaduais e municipais tiveram ganho. A partir de 2001, a rede estadual do município começa a perder matrícula gradativamente chegando a 2010 com 23.308 alunos matriculados.

Enquanto, nesse mesmo período, a rede municipal revela aumento no número de matrícula.

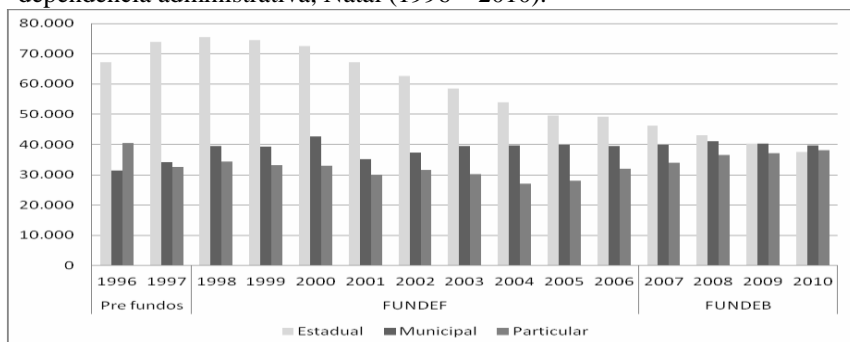
**Quadro 02** – Matrícula dos anos finais da rede municipal de Natal/RN 1996-2010.

	Rede de Ensino	Nível de Ensino	Matrícula dos anos finais da rede municipal de Natal - 1996/2010														
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Pré-fundos		Fundef								Fundeb				
Ensino Fundamental	Estadual	5ª a 8ª série / 6º ao 9º ano	36.689	39.835	41.006	41.448	43.161	41.043	37.645	35.250	31.444	29.190	28.466	26.811	25.600	24.495	23.308
	Municipal	5ª a 8ª série / 6º ao 9º ano	11.028	11.513	14.007	15.358	18.379	10.805	12.047	13.080	13.101	13.704	142.43	14.802	15.307	14.955	14.633
	Particular	5ª a 8ª série / 6º ao 9º ano	19.239	17.016	18.471	18.004	17.749	16.434	16.513	15.087	13.963	14.116	147.69	15.165	16.499	16.372	16.776

Fonte: INEP/MEC – microdados do Censo Escolar (1996-2010).

Segundo Pinto (2006), o processo de municipalização avança, sobretudo, nos anos iniciais, pelo fato de as escolas estarem diretamente ligadas à gestão municipal, pois é mais fácil para as prefeituras assumirem a gestão dessas escolas. Além disso, no período do Fundef (1998- 2006), o ensino fundamental possuía financiamento, e como essa modalidade de ensino era, prioritariamente, do município, o Estado ficava sem receber o financiamento. Por isso, muitas escolas estaduais permaneceram ofertando os anos finais do ensino fundamental, para que, dessa forma, não perdessem o financiamento.

**Gráfico 11** – Movimento da matrícula no ensino fundamental, por dependência administrativa, Natal (1996 – 2010).



Fonte: INEP/MEC - microdados do Censo Escolar dos anos (1996, 2000, 2006, 2007 e 2010).

Analisando as três dependências administrativas – estadual, municipal e particular – percebe-se que a rede estadual, no período de 1996 até o final da vigência, do Fundef no anos de 2006, dominava as matrículas. Isso se deve muito ao fato de que, nos anos finais do ensino fundamental a rede estadual ainda predomina nas matrículas, como se pode verificar na análise no quadro 04. Porém, nos anos da vigência do Fundeb a rede estadual passa a perder matrícula, ficando no ano de 2010, atrás da rede municipal de ensino.

Verificou-se que esse processo aconteceu pelo fato de a política de financiamento vigente passar a incorporar todo o ensino básico. Como o estado tem por prioridade ofertar o ensino médio que passou a ser contemplado pelo Fundeb, o estado passou a oferta, mais matrículas nesse nível de ensino, deixando então, o ensino fundamental para ser ofertado pela rede municipal de ensino.

Embora não se possa generalizar que o crescimento das matrículas na rede municipal está vinculado única e exclusivamente à criação do Fundef, não se pode deixar de destacar a importância do fundo para o processo de municipalização de determinadas regiões do país, apesar de a municipalização existir em determinadas regiões do Brasil, antes mesmo da Lei do Fundef.

O discurso sobre a universalização da educação básica levou a tese da municipalização a se questionar se esse processo seria só de caráter administrativo, ou seja, de transferência de responsabilidades. É preciso entender a municipalização como uma cooperação entre os entes federados e não como transferência de responsabilidades de uma esfera para outra. Ela é um processo que exige uma articulação entre as três instâncias. Dessa forma, não sobrecarrega os municípios, visto que os entes federados são detentores da menor carga tributária.

Diante da discussão da municipalização do ensino fundamental no Brasil, pode-se verificar em números esse crescimento. No ano de início da pesquisa, (1996), o Brasil tinha na rede estadual 9.442.059 matrículas; na rede municipal, 8.584.497, e na rede particular, 1.987.652. Durante o percurso das políticas de Fundos (Fundef e Fundeb), as matrículas da rede municipal cresceram, chegando a 11.459.246 em 2010, enquanto a rede estadual apresentou 3.044.341; e a rede particular, 2.244.840.

### **Considerações Finais**

Apresentou-se, pois, um breve estudo do impacto da implementação dos Fundos (Fundef e Fundeb) nas matrículas registradas no período 1996 - 2010 na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte e na rede municipal de Natal-RN. Analisou-se a movimentação das matrículas no ensino fundamental de 1º ao 9º ano, pautando-se em considerações a respeito da municipalização do ensino constatada pela diminuição dos registros analisados na esfera estadual paralelamente ao aumento desses registros no município.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou aos municípios o direito de emitir normas e estabelecer políticas para o Ensino Fundamental, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha, apenas, o sistema administrativo. Os municípios se tornariam responsáveis pela oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, dando prioridade ao ensino fundamental, enquanto os estados e o Distrito Federal deveriam oferecer o ensino fundamental, preferencialmente, o ensino médio. A

transferência de serviços, hoje, executada pelo governo federal e estadual, aos governos municipais (municipalização) é encarada como alternativa básica para um melhor equacionamento da prestação de serviços.

A municipalização do ensino fundamental caracteriza-se como sendo responsabilidade pela gestão desse nível de ensino da esfera mais abrangente de governo para a menos abrangente. No contexto brasileiro atual, a descentralização educacional significa a transferência da gestão do ensino do governo estadual para o governo municipal. —A descentralização faz parte do ponto do receituário e tem o sentido de o estado encontrar novas formas de organização adequadas ao seu poder centralizador reduzido (CASASSUS, 1990, p. 14).

A análise sobre o movimento das matrículas na rede estadual do Rio Grande do Norte leva a apresenta alguns resultados: a) decréscimo das matrículas no ensino fundamental da esfera estadual do RN no período do Fundef; considerando que não ocorre movimentação significativa na rede federal, pode-se concluir que houve a municipalização do ensino; b) crescimento da matrícula da rede municipal em decorrência do decréscimo na esfera estadual; c) no ensino médio ocorre um crescimento progressivo na matrícula da rede estadual no período do Fundef (1998) e uma redução nos três primeiros anos de implementação do Fundeb (2007). O Fundeb se configura como mecanismo fortemente indutor da municipalização do ensino fundamental, já que incide sobre um percentual ainda maior (80% de 25%) de recursos vinculados constitucionalmente à educação.

Conclui-se, pois, que as políticas de Fundos (Fundef e Fundeb) geraram impactos significativos nos indicadores educacionais analisados quanto às matrículas do ensino fundamental e médio, refletindo no decréscimo das matrículas na rede estadual, proporcionalmente no crescimento das mesmas na esfera municipal de ensino do RN. Entende-se que a municipalização da educação é viável, dentro de um município com autonomia administrativa, com

capacidade gerencial, com participação e apoio da sociedade organizada e dos órgãos federais e estaduais.

Das análises sobre as matrículas do ensino fundamental rede municipal de Natal/RN, especificamente, e sobre o processo de municipalização na rede municipal compreendido no período 1996-2010, verificou-se que na rede municipal as matrículas cresceram a partir da criação do Fundef, e que esse crescimento foi em um ritmo gradual. Porém no ano de 2007, na vigência do Fundeb, elas permaneceram praticamente inalteradas.

As análises mostram que, a partir da década de 1990, as responsabilidades dos municípios em oferecer e gerenciar o ensino fundamental foram primordiais para que o cenário das matrículas tivesse uma nova configuração, a chamada municipalização. É importante verificar se o gerenciamento do ensino fundamental, prioritariamente pelo município, é eficaz para trazer um ensino de qualidade, tendo como pressuposto a ideia de que está mais próximo da realidade local, podendo enfrentar e propor melhorias na qualidade do ensino. Segundo França (2005), essa municipalização é entendida como uma transferência da responsabilidade pedagógico-administrativa. A adaptação da escola à realidade local consistiria no argumento pedagógico de que a autonomia das decisões e o poder em gerenciar os recursos consistiram nas responsabilidades administrativas.

Considera-se que o processo de financiamento a partir da década de 1990 com políticas focalizadas – Fundef e Fundeb – proporcionou a ampliação das matrículas no ensino fundamental municipal e um decréscimo na matrícula da rede estadual, subentendendo-se que ocorreu a municipalização do ensino fundamental.



## Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 31 de jan. de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Lei 9.394/1996 2. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Brasília, Acesso em 22 de maio 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Relações federativas e o financiamento da educação. **Revista Ecos**. São Paulo, v8, n.I, p. 47-64, jan/jun. 2006.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.74 p.11-19, ago. 1990.

DRAIBE, Sônia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais e apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. Cabral. (Org). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

FARENZENA, Nalú. **Assistência financeira da União às políticas educacionais locais**. Retratos da escola. Brasília, v.6, n10, p.105-117, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

FRANÇA, Magna. O financiamento da Educação Básica: do FUNDEF ao FUNDEB. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Editora Liber Livro, 2007.

\_\_\_\_\_, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação**: O que mudou na escola? Natal: Ed. EDUFRN.2005

\_\_\_\_\_, Magna. Políticas de gestão e qualidade: desafios para a educação básica. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). **Política Educacional**: gestão e qualidade de ensino. Brasília: Liber Livro, 2009.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? Nuances: estudos sobre educação. Presidente Prudente, ano XVII, v. 18, n.19, p. 127-138, jan./abr.2011.

OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.35, abr. 1990.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre financiamento da educação no Brasil. **Revista Ecos**. São Paulo, v8, n.I, p. 23-46, jan/jun. 2006.