

EIXO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO.

**O ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE DE ENSINO DE NATAL/RN: A MUNICIPALIZAÇÃO – CRESCIMENTO DA MATRÍCULA – EM TEMPOS DE FUNDEF E FUNDEB (1996-2010)**

Iris Bezerra da Hora  
Graduanda do curso de Pedagogia  
PROPESq/CE/UFRN  
(irisnatal@hotmail.com)  
Rosângela Maria de Oliveira Silva  
Doutoranda do PPGEd/CE/UFRN (rosadomingos@yahoo.com.br)

**RESUMO**

Este trabalho apresenta estudos sobre o processo de municipalização ocorrido no ensino fundamental de Natal/RN, durante a implementação do Fundef (1998-2006) e do Fundeb (2007-2010). Utilizaram-se dados educacionais de matrícula do INEP/MEC (1996-2010), legislação e referências de autores, especificamente, a forma de financiamento da educação básica. Constatou-se que no período de operacionalização dos Fundos, a matrícula apresentou crescimento, porém, este não foi gradativo durante o período apresentado, delineando uma posição de que ocorreu uma municipalização, pelo processo de indução.

**Palavras-chave:** Financiamento. Municipalização. Matrícula.

## **Introdução**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o início da redemocratização no Brasil, ocorreram definições nas políticas educacionais. Não apenas aquelas que tratam sobre o financiamento da educação, mas, também, as que organizam e interagem as responsabilidades entre os entes federados em face do ensino brasileiro.

A Constituição, em seu artigo 208, inciso I, assegura o “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Tendo em vista o cumprimento desse dispositivo constitucional, diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil vêm promovendo esforços, no sentido de assegurar ao aluno a sua permanência na escola com sucesso.

Em 1996, com a criação da Emenda Constitucional nº. 14/96 e da Lei nº. 9.424/96, a qual regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o ensino fundamental passou a ter um financiamento exclusivo<sup>1</sup>. Além disso, os municípios passaram a ter, prioritariamente, responsabilidades sobre esse nível de ensino. Houve assim, em determinadas regiões do país, a chamada municipalização que ocorreu e ocorre em ritmos diferenciados, principalmente, durante o Fundef (1996-2006).

Segundo Pinto (2012) esta municipalização foi um fenômeno a partir da criação e da entrada em vigor do Fundef, pois esta política de financiamento era apenas para o ensino fundamental.

A municipalização não pode ser vista apenas como uma transferência de administração pública, mas sim, como uma forma de expandir a rede local de ensino. O município não poderá financiar sozinho o ensino fundamental, dependendo, portanto, da ajuda dos demais entes federados.

Nos anos de 1980, o debate sobre a universalização da educação básica foi denominado pela tese da municipalização. As discussões foram ricas, principalmente por ressaltar o perigo da municipalização se efetivar em uma perspectiva meramente administrativa. Somente uma parceria entre estados, municípios e comunidade, ao lado de uma reforma tributária e a implementação de uma política educacional de âmbito nacional, concorrerá para uma efetiva municipalização do ensino (FRANÇA, 2005, p. 14).

Segundo França (2005), a municipalização se constitui uma das modalidades da descentralização<sup>ii</sup>. Esta por sua vez, pode ser entendida como o processo de transferência tanto de encargos como de poder. E nesse caso, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa necessariamente um processo de redemocratização, cujo sentido é positivamente percebido pelo senso comum.

“A expressão municipalização quando utilizada para o ensino fundamental pode ser entendida, de duas maneiras diferentes: [...] a) como a iniciativa no âmbito do poder Municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública; b) com o processo de transferência de rede ensino de um nível de Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para o municipal “ (OLIVEIRA 1997, p. 174 apud, FRANÇA, 2005, p.14-15).

Este artigo apresenta fundamentação sobre a municipalização, tendo como referência o município de Natal/RN, comparando (dados educacionais) com o município de João Pessoa/PB. Assim sendo, apresenta-se de forma sucinta o percurso do financiamento da educação básica brasileira, a partir da Constituição de 1934; a análise dos dados educacionais referentes à matrícula do período 1996-2010, tendo como fonte o INEP/MEC; e evidenciando, portanto, a ocorrência do processo de municipalização do ensino fundamental da rede de Natal.

Além disso, o presente trabalho estuda o processo de municipalização através da universalização do ensino fundamental pela ampliação da matrícula, comparando os dois municípios citados anteriormente e com base na coleta de dados educacionais gerada pela pesquisa: “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica - configurações, impactos, impasses e perspectivas”, financiada segundo o Edital nº. 001/2008 da CAPES / INEP / SECAD - Observatório da Educação.

### **Financiamento da educação básica: Fundef e Fundeb**

O processo de financiamento da educação vem passando por várias transformações ao longo da história da educação no Brasil, sendo que em muitos momentos, esse procedimento passou a ocorrer estritamente por Constituições Federativas. Somente a partir da década de 1990 é que se teve nova configuração com a instituição de uma política de financiamento para a educação básica pública, articulada ao sistema de educação com responsabilidades sobre os

entes federados: União, estados, DF e municípios, garantindo o direito à universalização do ensino.

Na realidade, em 1934 a Constituição Federal já estabelecia que a educação fosse um direito de todos e que o ensino primário fosse integral e gratuito e de frequência obrigatória, sendo extensivo aos adultos. Em seu art. 156, fixava tão somente a percentagem de aplicação conforme o proposto:

Art. 156 – A união e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte e cinco por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Após 1937, sob o governo de Getúlio Vargas, foi promulgada uma nova Constituição Federal. Alguns direitos conseguidos com a Constituição anterior passaram a não ser mais respeitados e foram reformulados. Ou seja, exigiu-se uma contribuição com a forma de solidariedade do mais favorecido para o menos favorecido. A mesma Constituição não explicita nada sobre financiamento da educação. A União, os estados, os municípios e o Distrito Federal não tinham obrigação constitucional em financiar o ensino.

Em 1946, mais uma nova Constituição Federal foi promulgada, considerada como uma evolução para a época. Mas uma vez o País tem a educação como direito de todos e o ensino primário como obrigatório e gratuito. Além disso, o financiamento passou a ser abordado, e foi exigido que a União deveria aplicar no mínimo 10% para o financiamento, e os estados, Distrito Federal e os municípios no mínimo 25% dos seus impostos.

O Brasil vem passando por momentos de discussão e debates sobre o financiamento da educação pública para os cidadãos brasileiros, mesmo sendo ocasionados por retrocessos. Com o golpe militar de 1964, segundo Pinto e Adrião (2006), o regime militar suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, ou seja, diminuiu os investimentos governamentais em educação. Como exemplo, o que aconteceu.

Nesse contexto da história, o Brasil passou pelo processo de urbanização crescente em função do êxodo rural, gerando uma expansão nas matrículas escolares. Surgiu assim, uma nova Constituição Federal, a de 1967, trazendo os mesmos interesses do regime. Essa Constituição Federal não expressou alíquotas de recursos para o financiamento da educação.

O processo de redemocratização trouxe orientações políticas por uma escola pública de qualidade, bem como a sua expansão. Emergiu, pois, a necessidade de garantir o financiamento para a educação. Nesse período, a Emenda Constitucional nº 24/1983, conhecida como Emenda Calmon, estabeleceu a divisão de recursos para educação.

O quadro 01 apresenta os percentuais para o financiamento da educação, estabelecidos pelo governo brasileiro.

**Quadro 01** - Percentual da vinculação de recursos à educação – Constituições Federais

Ano	Legislação Vigente	Esfera de Vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição de 1934	10%	25%	10%
1937	Constituição de 1937	-	-	-
1946	Constituição de 1946	10%	20%	20%
1967	Constituição de 1967	-	-	-
1983	Emenda Constitucional 24	13%	25%	25%
1988	Constituição de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Constituição Federal de 1988 e a Legislação dos Fundos (Lei n.º. 9.394/96 e EC n.º. 053/2206)

A Constituição Federal de 1988 trouxe orientações sobre direito à educação gratuita e obrigatória do ensino fundamental e sobre o financiamento da educação. No art. 212 fica estabelecido que a União aplicará nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino.

Art. 212- A união aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na modalidade e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Em seu art. 211 (CF/88), é estabelecido o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, a saber:

Art. 211. A união, os estados, o distrito federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios;

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os estados e o distrito federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988).

O financiamento da educação no Brasil, além dos recursos constitucionais vinculados e administrados diretamente por diferentes esferas governamentais, envolve a partilha de recursos federais com estados e municípios mediante sistemas de descentralização. Tal política está alicerçada no artigo 211 da CF de 1988 (CRUZ, 2006, p.53).

A mesma Constituição foi um marco para a educação brasileira, estabelecendo novas divisões e responsabilidades para a educação, as quais exigem da União novas diretrizes e legislação para política de financiamento da educação, em especificidade, a fórmula de nova redistribuição de recursos.

Segundo França (2005), na década de 1990 o tema financiamento era destaque e foi se consubstanciando através de leis e emendas constitucionais que apontavam para a vinculação e redistribuição de recursos. Portanto, com o conjunto de leis e rumos normativos para o financiamento do ensino fundamental, desencadeou-se uma gestão de descentralização financeira e de responsabilidades dos órgãos federais para as instâncias estaduais e municipais.

O Governo federal, no ano de 1996, instituiu a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 9.424/96. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério, o Fundef, era um fundo de natureza contábil no âmbito de cada estado e tinha como objetivo arrecadar receitas de quatro impostos, os quais eram: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação do Município (FPM); Imposto sobre Produto Industrializado – Exportação (IPI-Exp); Imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (LC nº 87/96).

O Fundef explicitava que os municípios atuariam prioritariamente no ensino fundamental, ficando em concernência com a Constituição de 1988 que também estabelecia isso na sua redação. Essa política de natureza contábil perpetuou por quase dez anos, até a criação do novo fundo de financiamento da educação no ano de 2006, sob a Emenda Constitucional nº 53/06, e posterior a Lei nº 11.494/2007, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Segundo Pinto (2012), as políticas de fundos que começaram com o Fundef e posteriormente com o Fundeb representaram uma clara mudança no perfil das responsabilidades educacionais.

**Quadro 02** - Percentual da vinculação de recursos (impostos) para educação brasileira – CF 1988 e os Fundos.

Ano	Legislação Vigente	Esfera de Vinculação	
		União	Estados, DF e Municípios
1988	CF de 1988	18%	25%
1996	Fundef	-	15%
2006	Fundeb	-	20%

Fonte: Constituição Federal de 1988 e a Legislação dos Fundos (Lei n.º. 9.394/96 e EC n.º. 053/2206)

Os quadros 01 e 02 apresentam os percentuais gastos com a educação desde 1934. Somente com a política de Fundos é que foram implementados programas focalizados na redistribuição de recursos para a educação.

“A cooperação federativa no financiamento da educação se dá por meio de uma série de políticas. Podemos apontar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), vigente desde 2007, como os principais mecanismos de colaboração intergovernamental no que diz respeito ao financiamento da educação” (FARENZENA, 2012, p.107).

A Constituição de 1988 em seu artigo 208, inciso I, assegura o “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Tendo em vista o cumprimento desse dispositivo constitucional, diferentes instâncias de poder

público e da sociedade civil vêm promovendo esforços, no sentido de assegurar ao aluno a escola e a sua permanência com sucesso.

### **A universalização da matrícula municipal de Natal/RN**

Na estratégia de priorizar o ensino do fundamental e de reafirmar o papel do Ministério da Educação (MEC) na coordenação das políticas nacionais, entende-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, em relação ao financiamento do ensino. Através da Lei Orgânica, o município de Natal no estado do Rio Grande do Norte se compromete em ampliar anualmente, e nunca menos de, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação pré-escolar, conforme a determinação da Constituição Federal de 1988, sendo estes recursos aplicados de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Educação.

No contexto dos compromissos da Conferência Mundial de Educação, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizada em Jontiem – Tailândia, em 1993, instituiu-se a Década da Educação para Todos. O município de Natal elaborou seus Planos Municipais de Educação a partir de 1993<sup>iii</sup> em consonância com as diretrizes de universalização do ensino.

O município de Natal com uma população estimada em 803.739 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 conforme prerrogativa legal de 132.198. No entanto, a cobertura total para o ensino fundamental no município é de 113.195. É possível observar no quadro 03 como se deu o processo de evolução da matrícula no município de Natal/RN.



**Quadro 03 – Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de Natal/RN (1996-2010)**

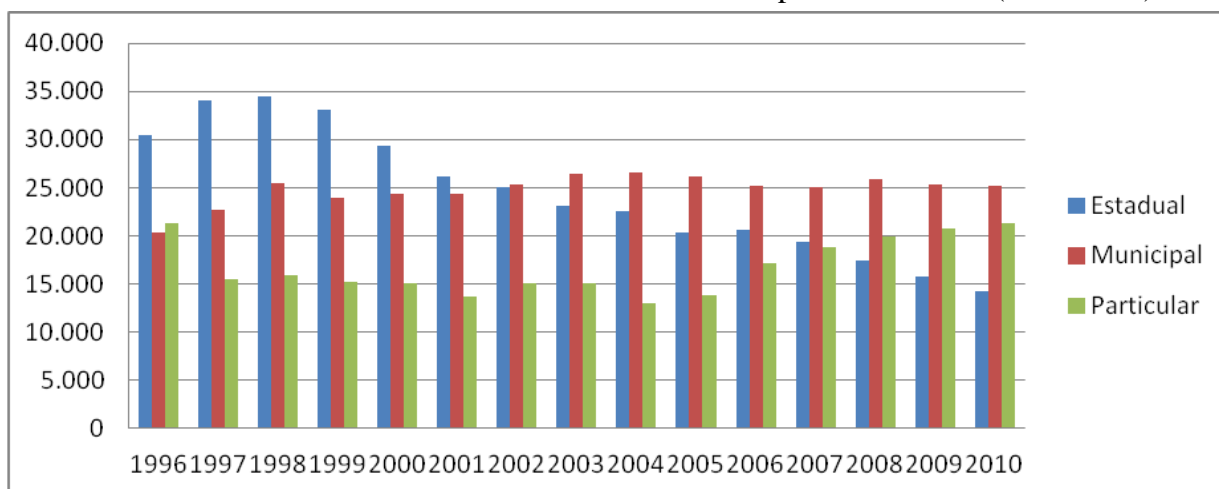
Enseio Fundamental	Rede de Ensino	Nível de Ensino	Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de Natal - 1996/2010															
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
			Pré-fundos			Fundef									Fundeb			
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Estadual	1ª a 4ª / 2ª a 5ª série	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 / 2ª a 5ª série	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 / 2ª a 5ª série	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 - Censo Escolar 1996-2010.

Nos anos de 1996 e 1997, o município de Natal 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. Podemos perceber que na cidade de Natal neste período a rede estadual detinha a maioria das matrículas. Entende-se ainda não ocorrer 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, de fato ela se efetivou a partir dos anos 70 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.

A municipalização do setor educacional é iniciada no Brasil com a Lei de Ensino N. 5.602/71 e outros acordos, visando assegurar a presença dos governos estaduais e municipais nos financiamentos, nas construções de prédios escolares e nas administrações próprias, buscando a participação das organizações comunitárias (FRANÇA, 2005, p.17).

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



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

Em 1998 com a promulgação da Lei do Fundef o município tem um aumento nas matrículas (25.536) a rede estadual também tem um pequeno aumento de matrículas (34.498). Um olhar mais direto na evolução da matrícula municipal gráfico 01 analisamos que 1998 a 2004 ocorrem 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, a 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<sup>iv</sup> e/ou 1º ao 5º ano de escolaridade na rede municipal da cidade de Natal, em relação ao período estudado na pesquisa<sup>v</sup>, 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<sup>vi</sup>, 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 ganharam. A partir do ano 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 tem aumento no número de matrícula.

**Quadro 04 – Matrícula dos anos finais da rede municipal de Natal/RN 1996-2010.**

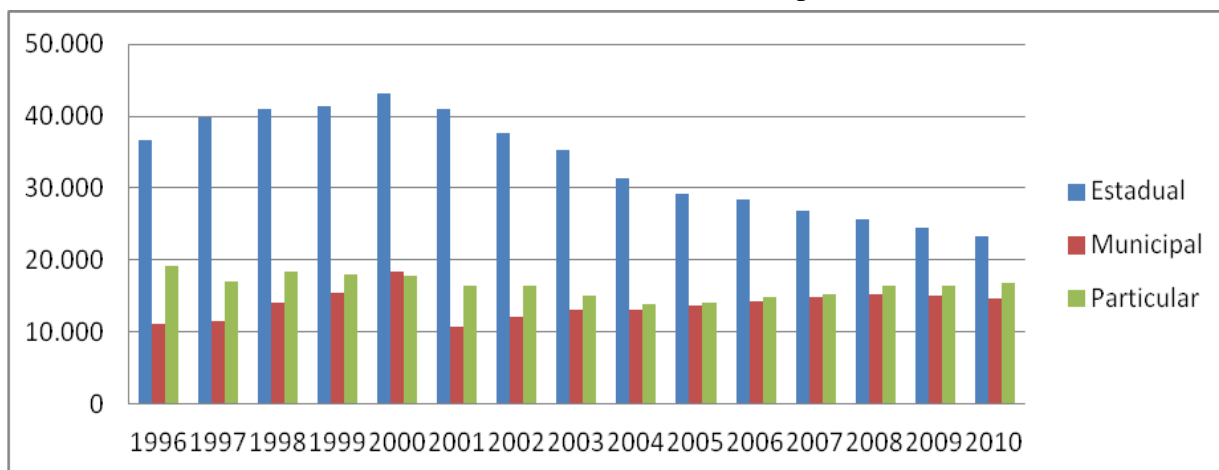
Ensino Fundamental	Rede de Ensino	Nível de Ensino	Matrícula dos anos finais da rede municipal de Natal - 1996/2010														
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Pré-fundos		Fundef						Fundeb						
Estadual	5ª a 8ª/ 6ª a 9ª série	36.689	39.835	41.006	41.448	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/ 6ª a 9ª série	11.028	11.513	14.007	15.358	18.379	10.805	12.047	13.080	13.101	13.704	14.243	14.802	15.307	14.955	14.633	
Particular	5ª a 8ª/ 6ª a 9ª série	19.239	17.016	18.471	18.004	17.749	16.434	16.513	15.087	13.963	14.116	14.769	15.165	16.499	16.372	16.776	

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

Segundo Pinto (2012), o processo de municipalização avança mais nos anos iniciais, por 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 desta forma não perdessem o financiamento.

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



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

Embora não se possa generalizar que o crescimento das matrículas na rede municipal está vinculado única e exclusivamente à criação do Fundef, não podemos deixar de destacar a importância do fundo para o processo 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 à tese da municipalização e ao questionamento se, esse processo seria só de caráter administrativo, ou seja, de transferência de responsabilidades. Devemos 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. Desta forma, não sobrecarrega os municípios, pois, são os entes federados como a 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, em 1996 o Brasil tinha

na rede estadual 9.442.059 matrículas; na rede municipal, 8.584.497, e na rede particular, 1.987.652<sup>vii</sup>. 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.

Com base no mesmo referencial de matrícula na rede municipal de Natal e comparando com o município de João Pessoa, com uma população estimada em 723.515 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE/2010, no quadro 05, pode-se perceber visivelmente o fenômeno da municipalização.

**Quadro 05 - Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de João Pessoa/PB (1996-2010)**

Ensino Fundamental	Rede de Ensino	Nível de Ensino	Matrícula dos anos iniciais da rede municipal de João Pessoa - 1996/2010														
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Pré-fundos		Fundef								Fundeb				
Ensino Fundamental	Estadual	1ª a 4ª / 2ª a 5ª série	24.224	28.646	29.055	26.690	24.779	22.719	22.025	21.421	21.264	21.422	21.358	18.954	16.481	14.676	13.789
	Municipal	1ª a 4ª / 2ª a 5ª série	18.648	23.638	33.084	34.418	33.493	32.483	29.914	27.433	27.409	27.014	24.650	25.490	25.445	24.535	23.068
	Particular	1ª a 4ª / 2ª a 5ª série	20.996	19.028	17.386	15.629	15.093	15.433	14.845	13.785	14.314	13.818	13.583	6.309	11.463	14.325	15.887

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

Em 1996, a rede estadual de João Pessoa/PB tinha 24.224 matrículas e a rede particular 20.996, respectivamente, enquanto que o município ficava em terceiro lugar com 18.648. Com a criação do Fundef, em 1998, o município passou do terceiro lugar para o primeiro com 33.084 alunos matriculados, conforme o quadro 05. Ao final da vigência do Fundef e com a implantação do Fundeb, isso em 2006, a rede estadual também perde matrículas para a rede particular e esse cenário continua crescente até o último ano analisado, que é o de 2010. Neste ano a rede particular obtém 21.390 matrículas, enquanto o estado apenas 14.233. O município ainda continua como grande receptor de alunos do ensino fundamental (1º ao 5º), com 25.144 alunos matriculados em sua rede.

Para Farenzena (2012), a municipalização do ensino fundamental acontece em ritmo diferenciado. Ou seja, em alguns municípios ela acontece notoriamente, enquanto que em outros, predominam matrículas na rede estadual. Ao observamos o percurso do fluxo das

matrículas, verifica-se que no município de Natal o processo acontece de forma mais lenta, enquanto que, em João Pessoa e em outras capitais, é um processo mais nítido, configurando que as políticas locais é que vão ditar o ritmo dessa municipalização.

Se compararmos esses dados do município de Natal com os dados do município de João Pessoa, também do ensino fundamental 6º ao 9º ano, em 1996 e 1997, a rede estadual dominava o número de matrículas e a rede municipal ficava em terceiro lugar.

**Quadro 06 – Matrícula dos anos finais da rede municipal de João Pessoa/PB – 1996-2010.**

Ensino Fundamental	Redes de Ensino	Níveis de Ensino	Matrículas dos anos finais da rede municipal de João Pessoa - 1996/2010														
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
			Pré-fundos		FUNDEF								FUNDEB				
Estadual	5ª a 8ª / 6ª a 9ª série	23.669	25.909	26.905	27.105	27.653	25.702	25.286	25.222	23.979	22.760	20.293	18.902	18.714	18.001	16.428	
Municipal	5ª a 8ª / 6ª a 9ª série	9.554	11.314	15.552	17.964	21.143	23.650	27.067	28.628	29.334	28.651	29.092	21.698	18.935	17.641	17.423	
Particular	5ª a 8ª / 6ª a 9ª série	20.199	19.036	17.011	15.435	14.414	13.676	13.042	12.434	12.551	12.813	12.627	5.565	9.972	11.942	12.510	

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

A partir da implantação do Fundef no ano de 1998, o município passa a ganhar matrículas, conforme quadro 06, porém a rede municipal só passou a dominar as matrículas dos anos finais do ensino fundamental a partir de 2002 até o final da vigência do Fundef a rede municipal continua crescer. Somente no ano de 2007 já sob a nova política de fundo, o Fundeb é que ocorre um declínio na rede municipal da cidade de João Pessoa.

Essa constatação possibilita concluir que, no município de Natal, o aluno começa o ensino fundamental na rede municipal e para continuar seus estudos, ele migra para outra rede de ensino, geralmente a estadual, finalizando, então, o ensino fundamental em outra rede. Isso diminui muito a possibilidade de uma educação de qualidade deixando evidente que o fracasso e o desinteresse do aluno podem estar relacionados a essa migração de rede de ensino. Em João Pessoa o aluno continua na mesma rede, pelo menos é o que se verifica através das análises das tabelas, deixando uma possível análise futura de como se configura a qualidade do ensino nessas redes das duas cidades analisadas.

Isso significa que, muitas vezes, para concluir o ensino fundamental, o aluno tem de percorrer escolas de duas redes distintas, com diferentes padrões de gestão e avaliação, o que diminui a possibilidade de um projeto pedagógico articulado e aumenta as chances do fracasso escolar (PINTO, 2012, p.158).

Ao analisar os dados de duas capitais: Natal (RN) e João Pessoa (PB) nos anos 1996 – 2010 percebemos que em Natal o número de matrículas na rede municipal teve um aumento, embora não seja significativo, mas as matrículas dos anos iniciais (1º a 4º / 2º a 5º) passaram a ser predominantemente do município. Já nos anos finais (5º a 8º / 6º ao 9º) as matrículas continuaram sendo do estado, com número bastante superior ao da rede municipal e da rede particular.

Considerando as prerrogativas legais do ideário de uma educação para todos, conforme vistas nas Constituições da história da educação no Brasil, mas prioritariamente na LDB 9.394/96, supondo que a partir de 1990 considerada a década de ampliação significativa do atendimento educacional da educação, através da implementação das políticas de Fundos Fundef (1998-2006) e Fundeb (2007- 2010).

Pautadas na meta do Plano Nacional de Educação como o incentivo como processo da universalização do ensino, sobre as responsabilidades de investimento das redes. Considera-se, portanto, que as redes municipais demonstram crescimento gradativo do ensino fundamental, no período em estudo( 1996-2010).

### **Considerações Finais**

A municipalização como um modelo do processo de descentralização tem sido objeto de estudo na educação brasileira desde a década de 1930, situada na história do financiamento para educação a partir da Constituição de 1934. Embora sendo uma proposta antiga, somente na década 1970 ela foi se concretizando a partir da vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FMP. Mas, é no período do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, que se efetiva uma nova divisão de responsabilidades para os entes federados. A municipalização ganha realmente uma configuração Constitucional, tendo em vista a proposta do regime de colaboração entre as esferas de governo, relativa às responsabilidades sobre o ensino e a aplicação do financiamento através dos Fundos.

O processo municipalização é complexo e extrapola a dimensão federativa. No plano hierárquico, decisório e funcional de prestação de serviço, o ensino fundamental organiza-se

segundo um padrão concentrado de poder, presente nas duas redes públicas (municipal e estadual) que, de forma concorrente, visam oferecer esse nível de ensino.

Das análises sobre as matrículas do ensino fundamental na capital 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.

A cidade de Natal, em relação a algumas capitais do Brasil, mais especificamente, a cidade de João Pessoa, cidade esta utilizada para comparação de dados, nos anos analisados – 1996 a 2010 – o crescimento das matrículas na rede municipal acontece de forma mais lenta. Logo no ano da criação do Fundef a rede municipal de Natal passar a ganhar matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental esse processo é contínuo e gradual, tendo pouca oscilação no período. Durante a vigência do Fundeb (2007 e 2010), a rede municipal permanece praticamente com os mesmo números dos anos anteriores. Já na cidade de João Pessoa no período do Fundeb (2007 -2010) a rede municipal perdeu matrícula. Nesse período a rede particular ganha matrícula, como, também, acontece na rede municipal de Natal. Esse fenômeno que acontece nas duas capitais é preciso ser mais investigado. Podendo vim fazer parte de pesquisas futuras.

No que se diz respeito aos anos finais do ensino fundamental, as duas capitais praticamente desenvolvem o mesmo cenário. A rede estadual permanece como a rede que possui mais matrículas, tanto na cidade do Natal como em João Pessoa. Não há um panorama diferente ou discrepância de números. Um dado relevante a ser analisado é que desta forma os alunos que iniciam o ensino fundamental na rede municipal poderão não permanecer nela nos anos finais. Isso caracteriza uma perda na qualidade de ensino, pois as estruturas das redes são distintas, possuem outra gestão, outro sistema de ensino.

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.

Ressalva-se que deve ocorrer o regime de colaboração entre os entes federados em um processo compartilhado, buscando o seu principal objetivo: uma educação de qualidade com investimentos públicos na valorização docentes e na manutenção de unidades escolares.

## Notas

---

<sup>i</sup>Vinculando 15% para os estados, Distrito federal e municípios e 10% como complementação da União. Destes 60% era aplicação mínima na remuneração de professores do magistério em efetivo exercício. A distribuição desses recursos entre as esferas dos governos estaduais e municipais era proporcionalmente ao número de matrículas, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior.

<sup>ii</sup> No contexto da década de 1990 situa-se em uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e a sociedade.

<sup>iii</sup> A Secretaria de Educação do Município de Natal elaborou quatro Planos Municipais de Educação: 1993 – 1996; 1998-2001; 2002-2005 e 2005-2014.

<sup>iv</sup> O sistema de ensino no Brasil adotava a nomenclatura 1ª a 4ª série até 2005, passando a implantar a política de 09 anos de escolaridade em 2006 através da Lei Nº 11.274/2006 que altera os artigos 29,30,32 e 87 da Lei 9.394/96, modificando a nomenclatura série para anos de escolaridade com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

<sup>v</sup>“Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, financiada segundo o Edital nº. 001/2008 da CAPES / INEP / SECAD - Observatório da Educação, desenvolvida em 12 (doze) Estados dentre eles Rio Grande do Norte, pela UFRN e coordenada pela USP.

<sup>vi</sup> O mesmo significado na mudança de nomenclatura em função da alteração do ensino para 09.

<sup>vii</sup> Referente aos anos iniciais do ensino fundamental.



---

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04/02/2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 04 de fev. de 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 04 fev. de 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 26 de mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. 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, 1996a.

\_\_\_\_\_. 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, 2007a.

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

\_\_\_\_\_. 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**. Ecos. São Paulo, v8, n.I, p. 47-64, jan/jun. 2006.

FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação: O que mudou na escola?** Natal: Ed. EDUFRRN.2005

---

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>>

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