

A MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SERGIPE

Jucileide Dias dos Santos Aragão*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar as matrículas do Ensino Fundamental, no Estado de Sergipe das redes estadual e municipais, no período de 2015 a 2019, sob a perspectiva dos limites definidos pela Constituição Federal de 1988 e as respectivas competências atribuídas aos estados e municípios. A metodologia do estudo envolveu revisão bibliográfica e análise documental dos dados educacionais disponibilizados no site do Inep. Ficou evidente que o processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, em Sergipe, não ocorreu para os anos iniciais. No entanto, na apreciação do movimento das matrículas, observou-se um comportamento atípico das matrículas dos anos finais nas redes municipais, visto que as redes municipais possuem uma matrícula maior do que a rede estadual, movimento contrário ao que ocorre no Brasil. Os motivos das peculiaridades da municipalização das matrículas no Ensino Fundamental em Sergipe e os contextos políticos e econômicos constituem-se objeto de futuras pesquisas.

Palavras-chave: Municipalização. Matrículas. Ensino Fundamental.

ABSTRACT

Este artículo tiene por objetivo analizar las matriculas de la escuela primaria, en el Estado de Sergipe, en las redes estatales y municipales, en el período de 2015 a 2019, dentro de los límites definidos por la Constitución Federal de 1988 y las competencias respectivas atribuidas a los estados y municipios. La metodología del estudio implica revisión bibliográfica y análisis documental de los datos educacionales disponibles en el sitio de Inep. Quedó claro que el proceso de municipalización de las matrículas de la Escuela Primaria, en Sergipe, no ocurrió para los años iniciales. Sin embargo, en la apreciación del movimiento de las matriculas, se observó un comportamiento atípico de las matriculas de los años finales en las redes municipales, ya que las redes municipales tienen una matrícula mayor que la red estatal, movimiento contrario a lo que ocurre en Brasil. Los motivos de las peculiaridades de la municipalización de las matrículas en la Escuela Primaria en Sergipe y los contextos políticos y económicos se constituyen en objeto de futuras investigaciones.

Palabras Clave: Municipalización; Matriculas; Escuela Primaria;

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar as matrículas do Ensino Fundamental no Estado de

*Diretora do Serviço de Informações Estatísticas e Coordenadora Estadual do Censo Escolar de Sergipe. Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe. Graduada em Licenciatura - Física - UFS. Especialista em Ciências da Natureza - Universidade Potiguar e Universidade Federal de Sergipe. E-mail: jucileidearagao18@gmail.com

Sergipe das redes estadual e municipais, no período de 2015 a 2019, sob a perspectiva dos limites definidos pela Constituição Federal de 1988 e as respectivas competências atribuídas aos estados e municípios.

Vale destacar que o Sistema Educacional do Brasil passou por um processo de transformação após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, fortalecendo-se com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº. 9.394 de 1996. A Constituição Federal no artigo 6º coloca a educação como um direito social, apresentando o Capítulo III Da Educação, Da Cultura e do Desporto à Educação para tratar desse direito (BRASIL, 1988), enquanto a LDB regulamentou a educação básica, suprimindo a Lei nº. 4014/61, nº. 5540/68 e a Lei nº. 5692/71 (BRASIL, 1966). Essa Lei também alterou a organização do sistema escolar. Essas legislações garantem o acesso da população à escola e a melhoria no sistema educacional, especialmente as que não possuem condições econômicas favoráveis.

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Dessa forma, com a publicação da CF/88, os entes federados passaram a debater as mudanças sociais a partir da educação e a instituir os seus sistemas de ensino. A Carta Magna prevê a garantia da gratuidade e obrigatoriedade de educação básica como dever do Estado, quando no Art. 208, Inciso VII, legisla sobre o “atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988). Também colocou em destaque a municipalização do ensino e a responsabilidade dos municípios com a educação infantil e o Ensino Fundamental. O Ensino Fundamental, única etapa considerada obrigatória na educação nacional, ao lado da educação infantil e do ensino médio, passou a integrar a Educação Básica.

A partir da Constituição Federal de 1988, é instituído no país o processo da descentralização do ensino, apesar do início da municipalização ser anterior à Carta Magna (BRASIL, 1988).

A ideia da municipalização do ensino no Brasil surgiu após o Ato Adicional de 1834; foi discutida durante a Primeira República; esteve presente nas propostas do Manifesto dos Pioneiros (1932) quanto à questão curricular; aparece nas Constituições Federais em relação ao financiamento; na debatida proposta de Anísio Teixeira, em 1957, sobre as vantagens pedagógicas e a colaboração entre Município, Estado e União para o atendimento do ensino primário; e na tramitação das Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71 (CARVALHO; COSTA, 2012).

Segundo Soares e Souza (2003), a municipalização é o processo de aumento da proporção de alunos do ensino público matriculados em escolas municipais.

Em 2019, a Emenda Constitucional (EC) nº. 59/2009 expandiu a obrigatoriedade da oferta da educação para as crianças dos 04 aos 17 anos de idade. Com isso, os municípios brasileiros passaram a participar efetivamente na distribuição da matrícula dos anos iniciais do Ensino Fundamental e dividir com a rede estadual, de forma colaborativa, o atendimento dos anos finais. Promover a universalização do acesso à educação e um ensino de qualidade e equidade passou a ser uma ordem para os governantes e gestores educacionais, definida como meta para todos os entes federados e como uma ação política e institucional.

De fato, para a concretude da universalização do Ensino Fundamental, os recursos financeiros são indispensáveis. Por isso, foi criado em 1996, pela Emenda Constitucional nº. 14 e regulamentado pela Lei nº. 9.424/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) que vigorou de janeiro de 1998 a dezembro de 2006. Esse Fundo partilhava os recursos constitucionalmente vinculados à educação para o financiamento do Ensino Fundamental, impactando nas matrículas, mesmo antes de sua instituição, devido à publicização antecipada das regras das transferências dos recursos. Em substituição ao FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹, com validade de 2007 a 2020. O novo fundo, de natureza contábil, estendeu a abrangência de financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica, visando à melhoria da qualidade do ensino e à valorização dos profissionais da educação. Analisar os dados estatísticos educacionais é fundamental para o financiamento da educação e para formulação das políticas públicas.

A base para o governo federal repassar os recursos financeiros, por meio do FUNDEB, aos seus entes federados é o Censo Escolar da Educação Básica do ano anterior, que é uma pesquisa estatística educacional anual realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas públicas e privadas cadastradas no Educacenso, sistema eletrônico preenchido diretamente por seus usuários ou por meio de migração de dados de forma automática, gerados pelos sistemas próprios das redes de ensino.

O Censo Escolar é um levantamento estatístico que tem sua base na coleta indireta das informações documentais, por meio do autopreenchimento dos questionários eletrônicos, de onde são coletados dados detalhados sobre os alunos, docentes em sala de aula, gestores, turmas, jornada escolar, infraestrutura das escolas, rendimento (aprovado e reprovado) e movimento (transferido, deixou de frequentar e falecido) do aluno, dentre outros dados declarados. Essa pesquisa proporciona informações sobre todas as etapas e modalidades de ensino, servindo de subsídio para a formulação de políticas públicas e execução de programas educacionais pelo governo federal, gestores estaduais e municipais.

Importa esclarecer que Sergipe é o menor estado em extensão territorial do Brasil, com uma área de 21.918,354 km², distribuídos entre 75 municípios. Sua capital, Aracaju, foi fundada em 1855, sendo a primeira cidade do país a ser planejada por um brasileiro. Faz limite ao norte com Alagoas e ao sul com o estado da Bahia. Segundo o último levantamento populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), totalizava 2.068.017 habitantes (IBGE, 2010).

Assim, uma das finalidades desse artigo é averiguar o movimento das matrículas do Ensino Fundamental nas redes estadual e municipais no estado de Sergipe, no período de 2015 a 2019, por meio dos dados declarados no Censo Escolar da Educação Básica. O recorte temporal selecionado levou em consideração a disputa por alunos das redes públicas de ensino no período da coleta da Matrícula Inicial na declaração do Censo Escolar da Educação Básica, observada a partir do trabalho desenvolvido na Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe (SEDUC), através do Serviço de Informações Estatística e Coordenadora Estadual do Censo Escolar, que atua diretamente na orientação e monitoramento da inserção dos dados educacionais no sistema Educacenso pelos usuários responsáveis das instituições de

¹ A Lei nº 11.494 que regulamentou o Fundeb em 2007, define que determinadas fontes de transferências das receitas da União não integram o Fundo, entre eles: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e Imposto sobre Transição de Bens Inter Vivos (ITBI). Os municípios devem aplicar em MDE mais 5% das transferências e dos impostos que compõem o Fundeb e os 25% da receita de impostos que não integram a base de cálculo do Fundeb.

ensino. Os dados coletados para o estudo estão disponíveis no site do Inep, por meio das sinopses estatísticas e das informações constantes nos microdados.

Esse estudo visa contribuir para a formulação de políticas públicas educacionais em Sergipe, que colaborem para a equidade da oferta da matrícula do Ensino Fundamental. Para a análise, será usado o método histórico-analítico, a fim de descrever como o movimento das matrículas ocorreu e o que provocou as transferências para as redes municipais de ensino.

No Censo Escolar da Educação Básica de Sergipe, em 2019, foram declaradas 543.464 matrículas. Destas, 328.558 matrículas são referentes ao Ensino Fundamental, correspondendo a uma diferença de 4,5% do total informado em 2015 de 556.026 matrículas. No ano de 2016, ocorreu um decaimento de 6.491 matrículas, em relação ao total de alunos declarados no levantamento de 2015. As matrículas das redes municipais e federal aumentaram em 2017, enquanto a rede estadual continuou em decréscimo. Essa tendência de crescimento permanece em 2018 na rede federal. No entanto, comparando a distribuição da matrícula por dependência administrativa, observa-se que a rede municipal detém 49,4% do total de alunos matriculados na educação básica.

Nesse contexto da movimentação das matrículas no estado de Sergipe, surgiu a necessidade de compreender e averiguar o processo de municipalização do Ensino Fundamental, por meio do levantamento do Censo Escolar da Educação Básica das redes municipais e estadual realizado pelo Inep, além dos dados coletados no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do sistema DATASUS (BRASIL, 2019), departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil, do Ministério da Saúde. Para levantar uma série histórica das matrículas e correlacionar com a evolução da quantidade de nascidos vivos no Estado.

Além dessa introdução, o artigo é composto por mais duas seções: desenvolvimento e considerações finais. A segunda seção divide-se em três partes. Inicialmente, apresenta-se a fundamentação teórica sobre o financiamento da educação básica do FUNDEF ao FUNDEB para contextualizar o tema do estudo. Em seguida, detalha-se a pesquisa do Censo Escolar da Educação Básica e a última parte do desenvolvimento apresenta a análise da participação do estado e dos municípios de Sergipe na movimentação das matrículas no Ensino Fundamental. Por fim, na última seção, são expostas as considerações finais.

Esse artigo não adentrará no mérito dos benefícios e prejuízos da municipalização do Ensino Fundamental. Portanto, a análise dar-se-á com base no processo de movimentação das matrículas das redes estadual para a municipal no estado de Sergipe, a partir da implantação da CF de 1988, da LDB de 1996 e dos fundos de financiamento (FUNDEF e FUNDEB).

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: FUNDEF X FUNDEB

É fundamental entender de onde os recursos financeiros no Brasil são aportados para atender a demanda da educação e quais são os fundos de financiamento que garantem a educação básica. No Brasil, os impostos que custeiam as políticas educacionais são obtidos, por meio da arrecadação das taxas públicas cobradas nos serviços proporcionados à população, e das contribuições sociais e econômicas usadas, por exemplo, para cobrir os gastos com seguridade social.

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988, em seu Art. 212 assegurou os valores mínimos do financiamento da educação brasileira em 18% para União e 25% para estados e municípios, a serem repassados pelo legislativo, das receitas dos impostos e transferências vinculados à Educação. Na mesma CF/88, no artigo 211, parágrafo primeiro, assinala-se que:

A União organizará o sistema federal de ensino e 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 (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresenta em seu texto uma seção que regulamenta a vinculação das receitas tributárias, em seus artigos de 157 a 162, definindo que os recursos devem ser partilhados pelos entes federados. Tendo em vista que o governo federal é o que mais arrecada e visando diminuir as diferenças de arrecadação e aumentar os investimentos entre os entes, uma parte dos recursos segurados pela União é transferida para o Distrito Federal, estados e municípios e os estados repassam outra parte dos recursos coletados para os municípios. Os gastos com as despesas em educação foram definidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 1966, na tentativa de reduzir os problemas existentes. Em 1996 foi sancionada a Emenda Constitucional EC nº 14/96 que alterou o Art. 208 da CF, garantindo o atendimento ao Ensino Fundamental e o acesso ao ensino obrigatório gratuito como um direito para todos que não tiveram acesso na idade própria.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) foi instituído em 1996, e vigorou até dezembro de 2006, mas a sua implementação nacional só ocorreu em primeiro de janeiro de 1998, quando a nova sistemática de distribuição dos recursos públicos passou a vigorar, conforme assegura a EC nº 14/96. Na redistribuição, 60% dos recursos destinados à educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental e, particularmente, na valorização do seu magistério. Destes, de forma a contornar a desigualdade existente, 15% das receitas de impostos e transferências seriam repassados pelo FUNDEF, de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas redes de ensino estaduais e municipais.

Além disso, foi definido o valor do custo aluno por ano. Em 1988, esse valor era de R\$ 315,00, e para os estados e municípios onde esse valor per capita era inferior, o governo federal complementava a diferença. Para a computação do número de matrículas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ficou responsável pela divulgação anual das matrículas no país, de acordo com os dados coletados no Censo Escolar Educação Básica. Assim sendo, quanto maior o número de matrículas, mais recursos seriam repassados às redes de ensino. Em face da legislação sobre o Fundo já ter sido divulgada antes da implantação no país, as redes de ensino públicas buscaram ampliar a oferta do seu atendimento realizando, no início do ano, campanhas nos meios de comunicação, faixas nas escolas com a divulgação do período de matrícula, a fim de ampliar o quantitativo de alunos. Em Sergipe, assim como em todo país, a disputa era mais acirrada pela matrícula dos alunos nas escolas estaduais e municipais da zona urbana.

Ademais, o FUNDEF foi uma das principais causas na mudança do modelo de atendimento do Ensino Fundamental no Brasil e provocou uma grande alteração na repartição de responsabilidades entre estados e municípios.

Para os autores Bassi e Fermino (2011),

[...] a redistribuição dos recursos financeiros promovida pelo FUNDEF atenuou as grandes disparidades de gasto por aluno do ensino fundamental existente entre a rede estadual e as redes municipais no âmbito de cada Estado. Ocorreu imediata e substancial transferência de recursos financeiros dos governos estaduais aos municipais, na maioria dos estados da Região Nordeste, onde o ensino fundamental se encontrava municipalizado desde a década de 1970. O oposto ocorreu em estados das Regiões Sul e Sudeste, onde

a matrícula se concentrava na rede estadual. No início, os municípios transferiram recursos financeiros aos estados. Mas, em poucos anos, o intenso processo de municipalização induzido pelo FUNDEF reverteu essa direção, tornando alguns governos estaduais transferidores de receita aos municípios (BASSI; FERMINO, 2011, p. 05-06).

É importante também observar que as mudanças decorrentes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) proporcionaram às secretarias de educação uma maior autonomia na gestão dos recursos dos Fundos de financiamento. Além dessas mudanças, ocorreu um movimento espontâneo de transferência das matrículas da Educação Infantil ofertadas pelas redes estaduais para as redes municipais. De tal modo que as matrículas do Ensino Médio atendidas pelos municípios foram transferidas para as redes estaduais. O Ensino Fundamental, embora definido na Constituição Federal (BRASIL, 1988) como prioridade da oferta dos municípios deve ser garantido também pelos estados, sobretudo os anos finais. Logo, não precisou ocorrer a disputa das matrículas da Educação Infantil e do Ensino Médio pelas duas redes públicas de ensino.

Os pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA, 2008), em pesquisa realizada sobre a descentralização dos recursos públicos, concluíram que:

Questão central na descentralização educacional é assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos [...] Parte dos recursos sub vinculados pode se perder ou ser utilizado de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo o risco de acarretar grandes prejuízos à manutenção do desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal do Fundef (CASTRO; DUARTE, 2008, p.12).

Ao final da vigência do FUNDEF e com o intuito de universalizar o atendimento à educação básica no país, o governo instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) pela EC nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. Para que o novo Fundo tivesse validade em 2007, já que EC 14/96 estaria sem validade, foi editada a Medida Provisória (MP) nº. 339 em 28 de dezembro de 2006. Em 20 de junho de 2007, a MP/339 é transformada na Lei nº. 11.494, regulamentando o FUNDEB². A Emenda Constitucional nº 53/2006 incluiu no Art. 211 da CF/88 o parágrafo 5º, tornando todas as etapas da educação básica prioritárias e deixando transparecer que os problemas do Ensino Fundamental já tinham sido resolvidos. Com o novo Fundo, que tinha vigência prevista até dezembro de 2020, foi expandido o repasse do recurso para toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), e a desvinculação das receitas dos impostos e transferências passaram para 20%. O Fundo representa 63% do investimento público da educação básica. Sendo assim, as redes municipais de ensino recebem os recursos do FUNDEB com base na matrícula da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, e os estados, com base na matrícula dos alunos do Ensino Fundamental e médio.

² Em 2020, ano de terminalidade da vigência do FUNDEB, após um grande debate acerca da continuidade do fundo para educação pública brasileira e uma forte mobilização da sociedade civil e dos órgãos ligados à educação pública, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108/2020 que amplia o seu alcance e torna permanente, promovendo algumas alterações no seu funcionamento. Vale ressaltar que o fundo antigo perderia a validade em dezembro de 2020, porém sua vigência se estenderá até março de 2020, a fim do governo federal ter tempo de se adaptar as novas regras.

Os entes federados, de acordo com o art. 12 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), devem aplicar obrigatoriamente 25% de suas receitas resultantes dos impostos e transferências na Manutenção e no Desenvolvimento da Educação (MDE).

O FUNDEB é um dos principais aparelhos de sustentação da educação básica brasileira. Preservou os organismos de captação e remanejamento dos recursos financeiros do FUNDEF, aumentando expressivamente o alcance do financiamento para todas as modalidades de ensino obrigatórias dos 4 anos aos 17anos, criando assim fatores de ponderação. Nos dois Fundos, foi fixado um valor mínimo para o custo aluno por ano, a fim de atender a todos os estados e municípios. Com o novo Fundo, aumentou de 5% para 10% o valor do aluno por ano dos anos iniciais para os anos finais do Ensino Fundamental, aumentando ainda mais a disputa pela matrícula no Ensino Fundamental. Para os estados que não alcançarem o valor mínimo, o governo federal complementa, transferindo a diferença. Sergipe é um dos poucos estados nordestinos que não recebe complementação de recursos do FUNDEB da União.

A lei do FUNDEB destaca-se ainda pela ampliação da função dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), que passam a supervisionar os orçamentos da educação e acompanhar a prestação de contas, como o programa de transporte escolar, dos estados e municípios. Pode-se afirmar que o FUNDEB alcançou objetivos significativos ao aumentar o valor mínimo do custo aluno e aumentar o número de Estados que recebem complementação da União.

A nova EC nº. 108/20 alterou a forma de distribuição dos recursos entre os entes federados e ampliou de 10% para 23% a participação da União no financiamento da educação básica.

De acordo com a UNDIME (2021), são alterações destaques envolvendo o financiamento da educação:

Incremento da complementação da União dos atuais 10% para 23% por meio de um modelo híbrido: os atuais 10% permanecem no mesmo modelo (valor aluno ano Fundeb – VAAF), de modo a não afetar as receitas já existentes; 10,5% levarão em conta um conceito novo: o do Valor aluno ano Total (VAAT), em que estarão consideradas todas as receitas educacionais; 2,5% serão em função da melhoria da aprendizagem e redução da desigualdade.

A complementação será então de: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 e 23% em 2026. Vejamos, a seguir, o formato de repasse dos novos recursos de complementação da União: pelo VAAT ou pelo valor aluno ano por resultado (VAAR) – desempenho educacional (UNDIME 2021, p. 48).

A emenda apresenta novos critérios de repartição dos recursos do FUNDEB, ampliando o número de redes públicas de ensino beneficiadas pela complementação do governo federal e, por conseguinte, aumenta o quantitativo de estudantes atendidos.

Importante que a aplicação dos recursos do FUNDEB recebidos pelos gestores estaduais e municipais seja realmente direcionada para a melhoria da qualidade da educação, considerando a responsabilidade constitucional que cada ente federado possui em relação à educação básica. Tais recursos, além da qualidade da educação, visam à obrigatoriedade e garantia de acesso conforme a Constituição Federal de 1988, em seu no art. 208:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (BRASIL, 1988).

Para tanto, a CF/88 no art. 212, § 3º legisla sobre a distribuição dos recursos públicos como meio para a universalização e garantia do padrão de qualidade e equidade. Conforme a Carta Magna:

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

No Brasil, as reformas educacionais referentes à descentralização da gestão educacional, assinalada pela mudança de poderes administrativos e financeiros às escolas, foram implementadas em 1996, seguindo o movimento de outros países latino-americanos como: Chile em 1990, Argentina e México em 1993, Bolívia e Colômbia em 1994. Esse processo de municipalização do Ensino Fundamental no Brasil resultou no aumento do acesso à educação da população mais carente, basicamente nas escolas municipais. Porém, além do aumento da oferta da matrícula, os gestores públicos municipais deveriam buscar a melhoria da qualidade da educação ofertada para a população de 6 a 14 anos. A melhoria da qualidade do ensino não foi observada nos resultados das avaliações nacionais aplicadas na educação básica.

De acordo com a atuação prioritária dos entes federados fixado no art. 211 da CF (BRASIL, 1988), os recursos do FUNDEB são distribuídos pela União para os estados e municípios, na proporção do número de alunos matriculados na educação básica pública presencial. Com a CF de 88, os municípios passaram a ser autônomos perante à União e com isso foram definidas as responsabilidades dos entes federados na área da educação, ficando sob a responsabilidade do município a oferta da educação infantil e, concorrentemente com os Estados, a oferta do Ensino Fundamental. O ensino médio ficou sob a responsabilidade do Estado. Já a oferta do Ensino Fundamental não ficou claramente definida, podendo ser ofertada pelas redes estadual e municipais de ensino. Assim sendo, com a implementação do FUNDEF em 1998, a lógica do repasse de recursos financeiros da educação básica entre os entes federados foi alterada na tentativa de uma mais perfeita articulação federativa e na busca da equidade do acesso da população ao Ensino Fundamental, de acordo com o que foi assegurado na EC nº 14/96, reduzindo as diferenças na redistribuição dos recursos em função do número de matrículas declaradas no Censo Escolar da Educação Básica anual, no âmbito estadual. Porém, o FUNDEF falhou ao incluir apenas o Ensino Fundamental e deixar as outras etapas sem o aporte financeiro. Com o Fundo, ocorreu uma disputa entre as redes estaduais e municipais para ampliar as vagas ofertadas do Ensino Fundamental por cada ente e assim garantir um maior aporte de recursos. Essa falha foi corrigida com o novo FUNDEB que, ao ampliar a cesta de impostos redistribuídos, inclui todas as modalidades da educação básica, representando um avanço expressivo nas desigualdades interestaduais.

Assim, para a concretude dessa ação, os gestores públicos devem usar as informações coletadas no Censo Escolar da Educação Básica anual para planejar as políticas necessárias para uma educação eficiente, de qualidade e com equidade.

Na pesquisa literária, verificou-se que o Sistema Educacional no Brasil sofreu uma grande transformação, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (BRASIL, 1966). Entre outras, essas legislações constituíram um importante avanço para o ensino básico.

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela CF de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) no

14/1966 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil (CASTRO; DUARTE, 2008 p. 8).

Segundo Souza e Faria (2004):

Assim, é somente quando na promulgação da CF de 1988 que a tese da descentralização da educação se torna efetivamente lei (Artigo no 211), através da qual se propugna, por ineditismo no Brasil, a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional (EC) no 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (SOUZA; FARIA, 2004, p. 926).

3 CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A publicação das estatísticas educacionais no Brasil, por meio da realização de pesquisas recursivas, de forma fidedigna, é um dos principais instrumentos para auxiliar os agentes envolvidos na elaboração, definição e implementação das políticas educacionais. A divulgação dos resultados dos levantamentos estatísticos contribui significativamente para a transparência das ações dos diferentes atores e para a prestação de contas à sociedade.

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) foi criado em janeiro de 1937 por meio da Lei n.º 378, para identificar os problemas da educação e propor políticas públicas para o ensino nacional. Com a criação do Inep, deu-se início no Brasil as bases para o incremento das pesquisas em educação. O Instituto passou por diversas reestruturações desde a sua fundação. No início, constituiu-se como o primeiro órgão do governo federal a estabelecer-se como:

[...] fonte primária de documentação e investigação, com atividades de intercâmbio e assistência técnica. Em 1944, criou a revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP). Em 1952, sob a presidência de Anísio Teixeira, priorizou o trabalho de pesquisa, “[...] como um meio de fundar em bases científicas a reconstrução educacional do Brasil”. Nessa época, foram criados o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e os Centros Regionais de Pesquisa, que funcionaram como importantes centros de estudos e pesquisas educacionais em algumas regiões brasileiras, adquirindo projeção nacional e internacional. Em 1981, lançou a Revista Em Aberto, para assessorar internamente o MEC, mas posteriormente passou a atender às necessidades de “[...] professores e especialistas fora da estrutura do MEC”. Em 1985, retirou-se da função de fomento para retomar seu papel básico de suporte às decisões do MEC. No governo de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992), o INEP quase foi extinto, mas após essa fase, ainda no início dos anos 1990, “[...] atuou como financiador de trabalhos acadêmicos voltados para a educação”. Após 1995, tornou-se responsável pelos levantamentos estatísticos e pelas informações educacionais que efetivamente orientassem “[...] a formulação de políticas educacionais do Ministério da Educação”. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, passou a denominar-se Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2012, p. 5).

Em 1977, ocorreu a reestruturação do Inep, transformando-o no órgão responsável pelos levantamentos censitários e de avaliações da educação brasileira. Essa ação representou um marco para área de produção e disseminação de informações e estatísticas educacionais. No ano de 2001, o Inep passou a ser denominado, em homenagem a Anísio Teixeira, um dos seus diretores, de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. A eficácia e a confiabilidade das informações educacionais produzidas pelo Órgão fortalecem a produção e disseminação de informações e estatísticas educacionais. O Inep é o responsável por realizar, em regime de colaboração com as Secretárias de Educação do Distrito Federal, estados e municípios e unidades de ensino públicas e privadas, o levantamento das matrículas da educação básica, no âmbito nacional. Segundo Diniz:

A realização do Censo tem o objetivo claro de subsidiar as políticas educacionais, por meio do acompanhamento sistemático do desenvolvimento e evolução do sistema de ensino. No Brasil, isso assume uma importância ainda maior, em função do perfil descentralizado do nosso sistema educacional, marcado por profundas desigualdades regionais. Portanto, é com base no diagnóstico traçado a partir das informações fornecidas pelo Censo Escolar que têm sido estabelecidas políticas de correção dos desequilíbrios regionais e de promoção da equidade na oferta do ensino público (DINIZ, 1999 p. 156).

O censo escolar da educação básica é um dos principais componentes do sistema de informações educacionais do país e uma ferramenta elementar para o planejamento e monitoramento das políticas públicas, auxiliando os gestores nas decisões a serem tomadas para a melhoria da qualidade do ensino e o aumento da equidade na oferta da educação pública. Realizado anualmente, coleta os dados da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional nas modalidades do Ensino Regular, da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Especial. Todas as escolas que possuem Código Inep respondem, no Sistema Educacenso, aos questionários padronizados sobre a organização do ensino, infraestrutura, equipamentos e insumos da escola e sobre gestor, turma, professores e profissionais do magistério. Com base nessas informações declaradas, o Inep atualiza anualmente o Cadastro Nacional de Escolas, consolida o banco nacional de dados para divulgação Preliminar do Censo Escolar. Desde a criação do FUNDEF, art. 2º, § 5º, o Censo Escolar passou a fazer duas publicações no Diário Oficial da União (DOU): a primeira, após o encerramento da matrícula inicial, preliminar, e a segunda, e última, em janeiro com os dados oficiais. Os estados e municípios têm 30 dias para apresentar recursos referentes aos dados preliminares publicados. Após esse prazo os recursos serão analisados pelas áreas técnica e jurídica do Inep, para possível retificação.

[...] com a implantação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foram redistribuídos R\$ 13,3 bilhões, beneficiando os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas em todo o país. Se forem acrescidos os recursos provenientes do Salário-Educação e da parcela de impostos próprios que estados e municípios estão obrigados a investir no ensino fundamental, o montante total destinado a esse nível de ensino alcançou R\$ 18,3 bilhões (INEP, 1999).

O Censo Escolar, com base na coleta do número de alunos atendidos pelas redes públicas de ensino, aperfeiçoou a distribuição dos recursos financeiros aos estados e municípios, pelo governo federal.

Após o recebimento dos bancos de dados de todas as escolas, o Inep consolida o banco nacional para divulgação preliminar do Censo Escolar. Os dados finais publicados são a base para a transferência dos recursos do FUNDEB, transporte escolar, merenda, livro didático, entre outras políticas para as escolas das redes públicas de ensino. Vale ressaltar que o Censo Escolar da Educação Básica é obrigatório para todos os estabelecimentos públicos e privados, conforme determina o art. 5º, do Decreto nº. 6.245/2008. Porém, nem todas as escolas privadas³ são cadastradas no Educacenso, apenas as instituições públicas estão inscritas em sua totalidade, garantindo assim o repasse de recurso do FUNDEB. Isso ocorre devido ao fato de as escolas privadas não receberem contrapartida do governo federal e por não alcançarem a importância da sistematização e divulgação dos dados coletados em uma pesquisa nacional de educação realizada anualmente pelo Inep.

O segundo levantamento do Censo Escolar é realizado entre os meses de fevereiro e abril, após o encerramento do ano letivo. Nesse período, são levantados dados sobre a Situação do Aluno com foco na coleta de informações sobre o movimento (transferências e afastamento) e rendimento (aprovação e reprovação) escolar dos alunos. Em todo o período de inserção de dados pelos usuários responsáveis pelas declarações do Censo Escolar, o Inep, em parceria com as coordenações estaduais e municipais, realiza a verificação das informações declaradas, com o objetivo de identificar as inconsistências e corrigir possíveis erros existentes, a fim de assegurar a qualidade e a fidedignidade das informações prestadas no Censo Escolar da Educação Básica. Para certificar a fidedignidade e a legalidade dos resultados publicados e a fim de cumprir com os prazos estabelecidos em portarias emitidas pelo Inep, o Censo Escolar apresenta uma imbricada sistematização de operacionalização.

Os dados fundamentais do Censo Escolar são utilizados principalmente pelos gestores públicos, escolas e a sociedade civil que, diretamente ou não, participam da elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais, nas diferentes instâncias administrativas.

Com a pesquisa do Censo Escolar da Educação Básica, realizada anualmente pelas instituições educacionais cadastradas no Educacenso, pode-se notar o movimento das matrículas do Ensino Fundamental dos anos iniciais das redes estaduais de ensino para as redes municipais. Ademais, a municipalização do Ensino Fundamental público ocorreu devido às mudanças na legislação brasileira, já citadas, que impulsionaram a maioria dos municípios a investirem na ampliação das matrículas de alunos nas escolas preexistentes e nas escolas novas, construídas para ampliar o acesso da população. No caso dos municípios, observa-se o aumento de escolas nas zonas periféricas das cidades e na zona rural. Além disso, a implantação do FUNDEF incidiu na transferência de escolas geridas pelo estado para o município.

Para Souza, Leme e Paredes (2009), essas transferências de matrículas aconteceram sem o aparelhamento das secretarias de educação estaduais e municipais, causando políticas pedagógicas diferenciadas e perda de economias de escala.

As escolas públicas de Ensino Fundamental eram em sua maioria responsabilidade estadual, sendo necessário, para a efetivação da transferência das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental para as redes municipais, a instituição de Leis e Decretos Estaduais que regulamentassem o processo de municipalização dessa etapa, bem como efetivar parcerias educacionais entre o estado e os municípios por meio de assinatura de Convênios e Termo de Cooperação para cumprir com o que determina o art. 211 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.324/96 de Diretrizes e Bases da Educação e dar cumprimento ao que regulamentava o fundo de financiamento FUNDEF.

³ Toda instituição de educação, de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, é obrigada a prestar as informações solicitadas pelo INEP, por ocasião da realização do censo da educação ou para fins de elaboração de indicadores educacionais (Decreto 6.245/2008, Art. 5º).

Esse movimento não ocorreu em Sergipe, visto que não existiu uma legislação estadual normatizando o processo de municipalização do Ensino Fundamental nos anos iniciais.

4 MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS EM SERGIPE

Com a finalidade de analisar a movimentação das matrículas no Estado do Sergipe, serão apresentados os dados das matrículas da educação básica coletados por meio das sinopses do Censo Escolar Estadual e dos microdados disponibilizados pelo Inep. Sendo assim, antes de apresentar os dados da matrícula, é fundamental expor o desenvolvimento da quantidade de nascidos vivos de Sergipe, a fim de verificar se existe correspondência entre o crescimento e ou decréscimo da matrícula com o número de crianças nascidas no período do estudo. Deve-se considerar que os nascidos vivos só ingressam no sistema educacional alguns anos depois, visto que a idade obrigatória para iniciar os estudos é de quatro anos na Educação Infantil, segundo a legislação educacional vigente, e só aos seis anos ingressam no Ensino Fundamental. Portanto, uma criança nascida viva em 2015 só adentraria no sistema educacional no ano de 2019.

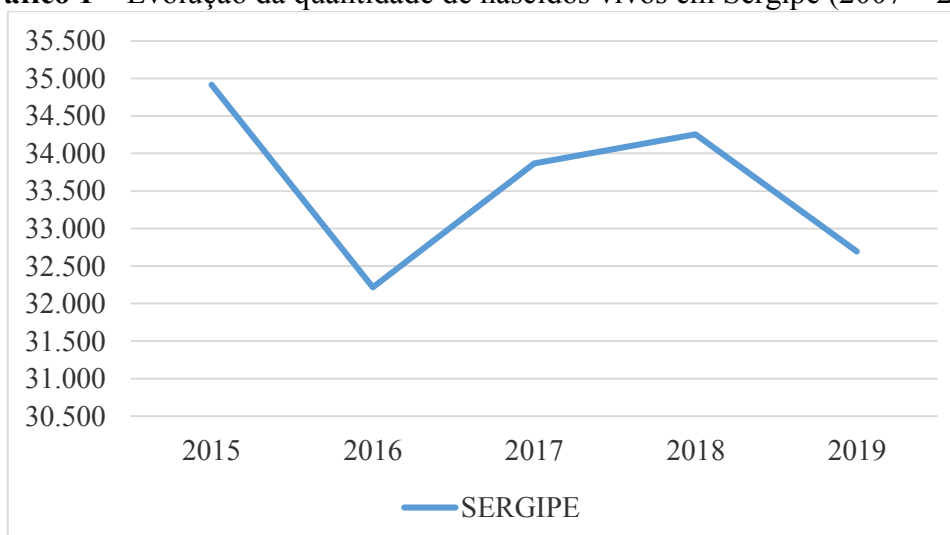
Tabela 1 – Evolução da quantidade de nascidos vivos em Sergipe (2007 – 2019)

| ANO | SERGIPE |
|------|---------|
| 2015 | 34.917 |
| 2016 | 32.218 |
| 2017 | 33.867 |
| 2018 | 34.256 |
| 2019 | 32.697 |

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Ministério da Saúde/Datasus

De acordo com os dados da Tabela 1, verifica-se que o Estado de Sergipe apresentou um decréscimo na quantidade de nascidos vivos, principalmente, nos anos de 2016 e 2019. Nos anos 2017 e 2018, houve um aumento de nascidos vivos. Notadamente, observa-se uma oscilação no período pesquisado. Esse comportamento, também, pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução da quantidade de nascidos vivos em Sergipe (2007 – 2019)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do Ministério da Saúde/Datasus

Expostos os dados de nascidos vivos (tabela 1 e gráfico 1), serão analisados a seguir os dados referentes às matrículas da educação básica em Sergipe das redes de ensino estadual e municipais. A fim de compreender a movimentação das matrículas públicas do estado, considerando-se os dados das redes estadual e municipais⁴.

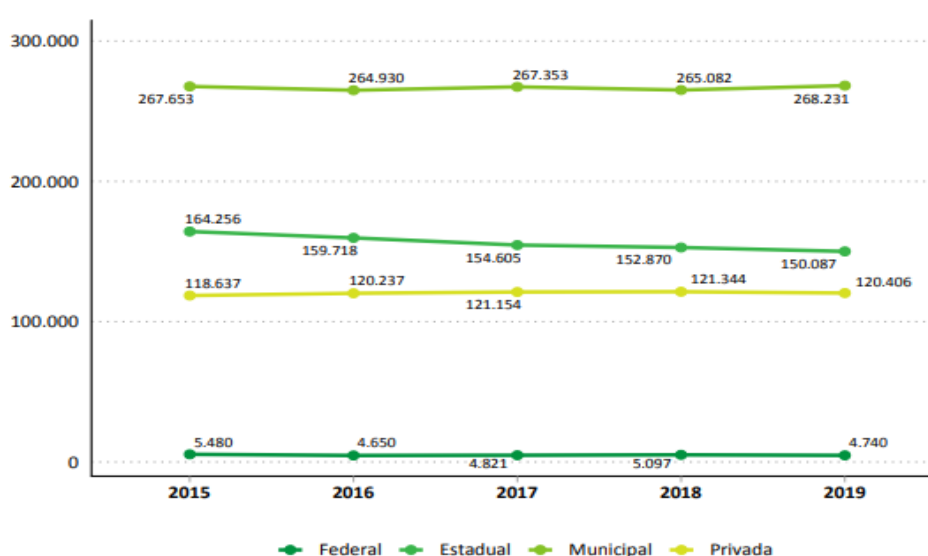
Tabela 2: Matrícula da Educação Básica de Sergipe das Redes Estadual e Municipal

| ANO | ESTADUAL | MUNICIPAL | MATRÍCULA TOTAL | ESTADUAL (%) | MUNICIPAL (%) |
|------|----------|-----------|-----------------|--------------|---------------|
| 2015 | 164.256 | 267.653 | 431.909 | 38% | 62% |
| 2016 | 159.718 | 264.930 | 424.648 | 38% | 62% |
| 2017 | 154.605 | 267.353 | 421.958 | 37% | 63% |
| 2018 | 152.870 | 265.082 | 417.952 | 37% | 63% |
| 2019 | 150.087 | 268.231 | 418.318 | 36% | 64% |
| 2020 | 151.121 | 261.344 | 412.465 | 37% | 63% |

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP/Censo Escolar

Observa-se na Tabela 2 e na Figura 1 o consecutivo decréscimo da matrícula da rede estadual de ensino no período de 2015 a 2019, voltando a crescer no ano de 2020. Em relação às redes municipais, nota-se um comportamento de crescimento da matrícula nos anos ímpares, coincidentemente com os anos de aplicação da Prova Brasil. Esse fenômeno pode dar-se devido ao apurado cuidado das redes municipais sergipanas ao inserir os dados da matrícula inicial e do movimento e rendimento dos alunos no Sistema Educacenso nos anos de divulgação do IDEB, qualificando informações declaradas no Censo Escolar para alcançar um resultado melhor das escolas no exame nacional.

Figura 1: Matrículas da Educação Básica do Estado de Sergipe período de 2015 a 2019



⁴ Não serão analisadas neste artigo, o movimento das matrículas da rede privada de ensino, por apresentarem uma lógica diferente e não receber recursos do FUNDEB, e das escolas federais, por ser residual.

Fonte: INEP/Resumo Técnico do Estado de Sergipe: Censo Escolar da Educação Básica 2019.

Em Sergipe, no período de 2015 a 2019, a maior cobertura do Ensino Fundamental foi feita pelo setor público, com destaque para as redes municipais, responsáveis por mais de 60% da oferta das matrículas nesse nível de ensino.

Em 2019, participaram da pesquisa do Censo Escolar 229 mil instituições educacionais da educação básica no Brasil, dessas 180,6 mil são escolas ativas, que possuem matrículas declaradas (BRASIL, 2019). Nesse mesmo ano, em Sergipe, realizaram a pesquisa 2.098 escolas de educação básica, sendo 63,4% das redes municipais, seguida de 20,1% da rede privada e 16% na rede estadual. O Ensino Fundamental foi ofertado em 1.758 escolas. Esse movimento de diminuição do número de escolas ofertantes do Ensino Fundamental pela rede estadual e o significativo percentual de atendimento das redes municipais de ensino em Sergipe, na nossa apreciação dos dados, é um caminho automático do processo de municipalização dos anos que vem acentuando-se ao longo dos anos, desde a implantação do FUNDEF.

Ressalta-se que a responsabilidade compulsória do Estado é com a oferta do Ensino Médio, mas em Sergipe as redes estaduais ainda ofertam matrícula para os anos iniciais do Ensino Fundamental, disputando-os com as redes municipais. Isso, ainda, ocorre pelo fato de o estado não ter instituído uma política pública para o ordenamento das matrículas da rede estadual para as redes municipais sergipanas através do estabelecimento do Sistema de Ensino Estadual previsto no Plano Nacional e Estadual de Educação.

De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), no aparelhamento de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios determinarão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Conforme disposto no Plano Estadual de Educação (SERGIPE, 2015), o Estado de Sergipe colaborará para a instituição do Sistema Nacional de Educação, objetivando a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE e do PEE.

Assim, cada município de Sergipe estabeleceu seu próprio plano para ampliar a oferta da matrícula no Ensino Fundamental, principalmente das séries iniciais, tratando individualmente com o governo estadual. Para Curi e Souza (2014):

O processo de municipalização também vem ocorrendo nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), porém mais lentamente. O número de matrículas na rede pública estadual ainda supera o da rede pública municipal. Em 1996, menos de 10% dos alunos estavam matriculados em escolas municipais, enquanto quase 80% estavam em escolas estaduais (CURI; SOUZA, 2014, p. 95).

A falta de política de municipalização do Ensino Fundamental em Sergipe impacta ainda na oferta das matrículas nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Um exemplo disso são as escolas estaduais Augusto Maynard, São Cristóvão e Myriam de Oliveira Santos Melo localizadas na cidade de Aracaju, exclusivas de Ensino Fundamental dos anos iniciais, que já poderiam ter sido transferidas para dependência municipal. Seria de suma importância existir uma política que normatizasse o acompanhamento e fomento à municipalização do Ensino Fundamental dos anos iniciais.

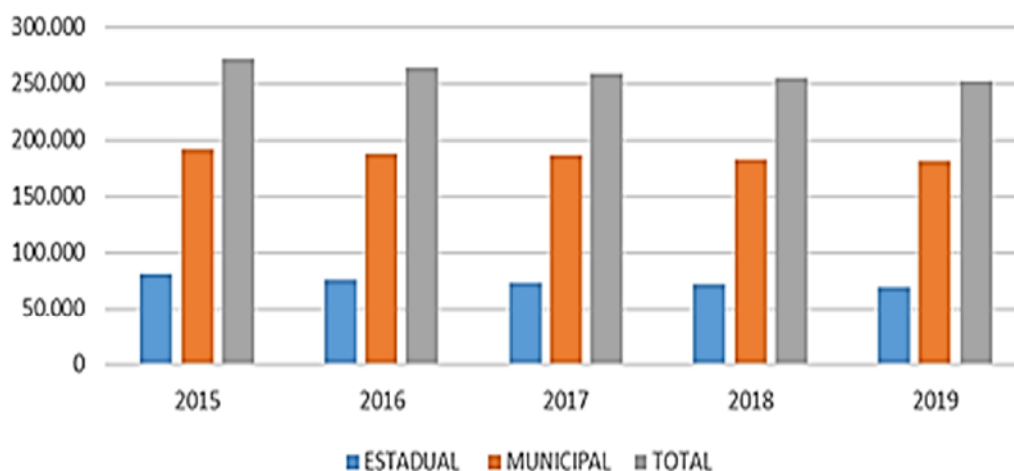
4.1 MOVIMENTO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Para analisar a movimentação das matrículas no Ensino Fundamental, nas duas redes consideradas, apresentaremos em seguida os dados gerais e os dados dos anos iniciais e finais.

Segundo as estatísticas educacionais publicadas pelo Inep, atualmente as escolas públicas, principalmente as municipais, têm quase toda sua matrícula declarada no Ensino

Fundamental. De acordo com o censo escolar de 2019 de Sergipe, 1.589 escolas ofertaram os anos iniciais e 804 ofertaram os anos finais. A rede estadual tinha em funcionamento em 2017 um pouco mais de 400 escolas e de acordo com o Censo Escolar de 2020, foram declaradas 327 escolas ativas. Várias dessas escolas desativadas durante esses anos foram transferidas para a dependência administrativa municipal e outras, sobretudo as conveniadas filantrópicas, foram extintas ou paralisadas.

Gráfico 2: Matrículas do Ensino Fundamental das Redes Estadual e Municipal (2015 - 2019)



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados das sinopses do INEP/Censo Escolar

Apresentado no Gráfico 2 os dados totais da matrícula das redes estadual e municipais no Ensino Fundamental em Sergipe, observa-se uma tendência de estabilidade entre o período de 2017 a 2019.

Pode-se ressaltar, no que concerne à escolarização da universalização do Ensino Fundamental, que Sergipe vem mantendo o índice médio de 99.4% (IBGE, 2020) de atendimento da população. Uma vez que, das 318 mil crianças, 316 mil estavam matriculadas em 2019 (INEP, 2020), ainda se tem o desafio de incluir 2 mil crianças de 6 a 14 anos na escola.

Tabela 3: Matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental no Estado de Sergipe das redes Estadual e Municipal (2015-2019)

| ANO | ESTADUAL | MUNICIPAL | MATRÍCULA TOTAL | ESTADUAL (%) | MUNICIPAL (%) |
|------|----------|-----------|-----------------|--------------|---------------|
| 2015 | 31.088 | 119.494 | 150.582 | 21% | 79% |
| 2016 | 29.257 | 116.678 | 145.935 | 20% | 80% |
| 2017 | 28.354 | 114.484 | 142.838 | 20% | 80% |
| 2018 | 27.411 | 111.682 | 139.093 | 20% | 80% |
| 2019 | 26.344 | 110.033 | 136.377 | 19% | 81% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados das sinopses do INEP/Censo Escolar

Analisando a tabela 3, pode-se observar o movimento das matrículas do Ensino Fundamental nos anos iniciais das redes estadual e municipais de ensino de Sergipe e verificar que nas duas redes as matrículas vêm diminuindo ano a ano na mesma proporcionalidade. Curiosamente, nos anos de 2016, 2017 e 2018 não houve variação no percentual das matrículas nas duas redes de ensino. Assim, pode-se afirmar, que no período em estudo, ainda existe uma acirrada disputa pelas matrículas dos anos iniciais, demonstrando que em Sergipe, até o início do ano de 2019, não existia uma política definida de transferência das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual para as redes municipais. No entanto, nesse mesmo ano, foi lançado em agosto, no âmbito do estado, o Programa Alfabetizar Pra Valer - Pacto Sergipano pela Alfabetização na Idade Certa, regulamentado pela Lei nº 8.597/2020, com o objetivo de implementar uma política de estado que tenha como foco a alfabetização de todos os estudantes da rede pública matriculados nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, já que 81% dos alunos nas séries iniciais do Ensino Fundamental estão matriculados nas redes municipais. Assim, o governo de Sergipe sancionou a Lei nº 8.628 de 05/12/2019, estabelecendo:

Art. 1º Fica criado o ICMS-Social, com a finalidade de proporcionar um regime de colaboração mútua entre o Estado e os Municípios para promover a melhoria da educação básica e da saúde de Sergipe.

§ 1º São diretrizes básicas do ICMS-Social:

I - promover a criação de um ambiente saudável de mútua colaboração entre o Estado de Sergipe e os Municípios, para a melhoria da educação básica e da saúde;

II - proporcionar que os recursos municipais do ICMS previstos no art. 158, IV, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, sejam distribuídos de acordo com os resultados dos Municípios em indicadores específicos nas políticas públicas de educação e saúde;

III - estimular o engajamento dos gestores e servidores estaduais e municipais na busca por melhores resultados nas políticas públicas de educação e saúde voltadas à infância;

IV - proporcionar o fortalecimento da gestão pública por resultados no âmbito do Estado de Sergipe (SERGIPE, 2019).

Para incentivar a participação das redes municipais, o governo estadual modificou o repasse, redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), destinado aos municípios. Com a adesão ao Pacto, os municípios receberão material pedagógico, prêmios para as escolas com bom desempenho, acompanhamento de resultados no Sistema Estadual de Avaliação (SAESE) e todos os gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores receberão formação continuada oferecida pelas equipes da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe. O SAESE (SERGIPE, 2020) foi instituído a partir da publicação do Decreto nº 40.522, de 28 de janeiro de 2020.

Importante constatar que, em Sergipe, a oferta do Ensino Fundamental dos anos finais da rede estadual diminuiu no período de 2015 a 2017, enquanto a matrícula das redes municipais cresceu em termos percentuais. Nos três anos seguintes, de acordo com os dados observados na Tabela 4, não houve diferenças percentuais de matrícula nas duas redes, apesar do contínuo movimento de queda das matrículas nas redes estadual e municipais. Nota-se, porém que, embora seja visível o decréscimo da matrícula nas duas redes de ensino, pode-se observar uma maior participação dos municípios em relação ao Ensino Fundamental nos anos finais ofertado pela rede estadual de ensino, podendo configurar um movimento de municipalização dessa etapa nos anos de 2015 a 2019. Contrariando a tendência da rede estadual em ser a maior ofertante do Ensino Fundamental dos anos finais.

Tabela 4: Matrículas dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Estado de Sergipe das redes Estadual e Municipal (2015-2019)

| ANO | ESTADUAL | MUNICIPAL | MATRÍCULA PÚBLICA TOTAL | ESTADUAL (%) | MUNICIPAL (%) |
|------|----------|-----------|-------------------------|--------------|---------------|
| 2015 | 49.719 | 72.231 | 121.950 | 41% | 59% |
| 2016 | 46.839 | 71.477 | 118.316 | 40% | 60% |
| 2017 | 44.551 | 71.919 | 116.470 | 38% | 62% |
| 2018 | 44.460 | 71.482 | 115.942 | 38% | 62% |
| 2019 | 43.887 | 71.669 | 115.556 | 38% | 62% |

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados das sinopses do INEP/Censo Escolar

Para Soares e Souza (2003), o aumento da população em idade escolar e a dinâmica do fluxo escolar não elucidam a municipalização do Ensino Fundamental no Brasil. Para eles, os meios para alcançar esse processo de municipalização são diversos:

- i. Transferência da gestão escolar do estado para o município;
- ii. Aumento do número de escolas municipais a um ritmo maior do que o número de escolas estaduais, isto é, o saldo entre as escolas municipais que foram criadas e as que foram fechadas tem de ser maior que o mesmo saldo relativo às escolas estaduais; e
- iii. Mudança no número de alunos por escola sem alteração na quantidade de escolas, via construção de novas salas de aula em escolas existentes ou simplesmente o aumento no número de alunos por sala de aula (SOARES; SOUZA, 2003).

Portanto, na movimentação das matrículas da Educação Básica nos anos analisados, observou-se um discreto crescimento no percentual de municipalização em Sergipe, passando de 62% para 64%. Em relação às matrículas do Ensino Fundamental, ressalta-se que nos anos iniciais o atendimento das redes municipais em 2015 era de 79%, aumentando 3% percentuais até 2019, enquanto, em 2015, a rede estadual atendeu 41% da matrícula nos anos finais do Ensino Fundamental, restringindo a matrícula para 38% em 2019. Observa-se, curiosamente, o mesmo percentual de decréscimo no atendimento da matrícula da rede estadual nas duas etapas do Ensino Fundamental.

Por fim, ao analisar a movimentação das matrículas do Ensino Fundamental nas redes estadual e municipais de ensino de Sergipe, no período de 2015 a 2019, e para contextualizar o processo, foi feito um breve recorte histórico da legislação educacional, a fim de demonstrar a importância no avanço do acesso à educação básica brasileira.

Compreende-se que a municipalização do Ensino Fundamental nos anos iniciais é inteiramente viável de ser concretizada no estado para os municípios que possuem autonomia administrativa, competência de comandar o processo e que tenha a participação e adesão da sociedade civil organizada e dos órgãos públicos estadual e federal.

Diante do exposto nesse artigo, conclui-se que se faz urgente definir o papel de cada ente federado no âmbito do regime de colaboração determinado na Constituição Federal de 1988, ponderando as diferenças na capacidade de gerenciamento dos municípios, seja no âmbito estadual ou nacional, para oferta do Ensino Fundamental público de qualidade e com equidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo não almejou exaurir todas as possibilidades de análise dos dados de municipalização das matrículas das Redes Estadual e Municipais de Ensino de Sergipe, nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, mas levantar conjecturas presumíveis em relação aos resultados divulgados pelo Inep na pesquisa do Censo Escolar da Educação Básica sobre a movimentação das matrículas entre os anos de 2015 a 2019.

Inicialmente, foi apresentado um recorte histórico, por meio de uma pesquisa bibliográfica, destacando a importância da descentralização do ensino no Brasil a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, a fim de compreendermos historicamente o processo de municipalização do Ensino Fundamental e a responsabilidade dos estados e municípios com educação e a influência das transferências dos recursos financeiros, feita pelo governo federal, através da criação do FUNDEF e FUNDEB para os entes federados de acordo com o número de matrículas declaradas na pesquisa educacional do Censo Escolar.

Assim, objetivando analisar as matrículas do Ensino Fundamental no estado de Sergipe das redes estadual e municipais, no período de 2015 a 2019, sob a perspectiva dos limites definidos pela Constituição Federal (Brasil, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) e as respectivas competências atribuídas aos estados e municípios, ficou evidenciado que o processo de municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, em Sergipe, apresentou particularidades. Pois, observa-se que o movimento das matrículas não aconteceu exclusivamente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, como se espera no estudo, mas também ocorreu para os anos finais do Ensino Fundamental.

De acordo com a análise apresentada constatou-se que o governo de Sergipe, em 2019, lançou o Programa Alfabetizar Pra Valer, o Sistema Estadual de Avaliação (SERGIPE, 2020) e a Lei nº 8.628 que criou ICMS-Social, com a finalidade de proporcionar um regime de colaboração mútua entre o estado e os municípios para promover a melhoria da educação básica e da saúde de Sergipe. Essas leis, certamente corroboram para a efetivação da municipalização do Ensino Fundamental dos anos iniciais entre as redes estadual e municipais.

O interesse em estudar sobre a movimentação da matrícula surgiu do trabalho realizado enquanto coordenadora estadual do Censo Escolar de Sergipe e da necessidade de averiguar o motivo da disputa das matrículas dos alunos do Ensino Fundamental que ocorre entre as escolas das redes estadual e municipais no período da coleta do primeiro levantamento do Censo Escolar, anualmente realizado pelo Inep em parceria com as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais.

Por meio da análise dos dados, foi possível perceber a movimentação da matrícula das redes estadual e municipais no Ensino Fundamental e perceber o processo de efetivação, ou não da municipalização em Sergipe. As causas das particularidades dessa municipalização das matrículas do Ensino Fundamental em Sergipe e as conjunturas políticas, econômicas e sociais serão objeto de futuras análises.

REFERÊNCIAS

BASSI, Marcos Edgar. FERMINO, Phelipe Pires. **O Atendimento à Educação Básica em Santa Catarina: repercussões do FUNDEF e do FUNDEB na matrícula pública**. 2011. Disponível em: <<http://nupefe.blogspot.com>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. 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**, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**. Brasília, DF, Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=28&dados=21>>. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico do Estado de Sergipe: Censo da Educação Básica 2019**. Brasília: Inep 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao//asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6880143>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Inep 2015**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Inep 2016**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Inep 2017**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Inep 2018**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Inep 2019.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **A Importância do Censo Escolar.** Brasília: Inep 1999. Disponível em: <http://gov.br/artigo/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/a-importancia-do-censo-escolar/21206>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Legislação. Lei n. 10.172/2001. Estabelece o **Plano Nacional de Educação; Lei n. 9.424/96.** Regulamenta o FUNDEF. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 15 set. de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus: **Estatísticas Vitais - Mortalidade e Nascidos Vivos.** Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205 &id=6936>>. Acesso em: 27 de set. 2020.

CALEGARI, Cesar. **FUNDEB financiamento da educação pública no Estado de São Paulo.** São Paulo, SP. APEOSP, 2008.

CARVALHO, B.; COSTA, A. DE C. **Da centralização a descentralização, da municipalização à terceirização. A quem compete a escolarização a criança brasileira hoje?** Revista Paulista de Educação. Bauru, v.1, n.1, p. 03-16, 2012.

CASTRO, Jorge Abraão de. DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação Pública no Brasil: trajetórias dos gastos e das matrículas.** Brasília, 2008.

MILITÃO, Silvio César Nunes. **Municipalização do Ensino Fundamental em São Paulo: o FUNDEF como divisor de águas.**2010. Disponível em: <http://forum.ulbratorres.com.br/2010/mesa_texto/MESA%206%20C.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SERGIPE. Lei nº 8.025, de 4 de setembro de 2015. **Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, e dá providências correlatas.** Diário Oficial [do] Governo do Estado de Sergipe, no 27.291. Aracaju, SE, 8 set. 2015.

SERGIPE. Lei nº 8.597, de 7 de novembro de 2019. **Institui o Programa Alfabetizar Pra Valer.** Diário Oficial [do] Governo d do Estado de Sergipe, no 28.311. Aracaju, SE, 7 de nov. 2019.

SERGIPE. Lei nº 8.628, de 5 de dezembro de 2019. **Cria o ICMS-Social e estabelece na forma de inciso IV do art. 158.** Diário Oficial [do] Governo d do Estado de Sergipe, no 28.330. Aracaju, SE, 5 de dez. 2019.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura. **Portal da Educação: Transparência - Relatório de Gestão, 2015-2018, 2019.** Disponível em:

SOARES, S.; SOUZA, A. **A demografia das escolas – Decomposição da Municipalização do Ensino Básico.** Brasília: IPEA, 2003.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de.; **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out/dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>. Acesso em: 13 de abr. de 2021.

SOUZA, A. P.; LEME, M. C.; PAREDES, R. **A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil**. In: Veloso, F.; Pessoa, S.; Henriques, R.; Giambiagi, F. (Org.). Educação Básica no Brasil. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.