

## **Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003**

---

Gilda Cardoso de Araújo

---

### **Resumo**

Analisa a evolução das matrículas na etapa obrigatória de escolarização, de 1932 a 2003, por dependência administrativa, constatando a magnitude recente do processo de municipalização. Foi elaborada uma série histórica das matrículas utilizando os Anuários Estatísticos do Brasil (AEBs) e dados de outras agências que os antecederam, como a Diretoria-Geral de Estatística e o Instituto Nacional de Estatística. Essas informações foram disponibilizadas numa publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intitulada *Estatísticas do Século XX*. As conclusões indicam a associação do recente processo de municipalização do ensino com a configuração que a Federação brasileira assumiu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: estatística educacional; administração da educação escolar; sistemas de ensino.

---

## **Abstract**

### ***Enrollment evolution in the elementary stage of schooling in Brazil from 1932 to 2003***

*This article analyzes changes in enrollment at compulsory education stage, from 1932 to 2003, by state, noting the magnitude of the recent decentralization process. We have collected enrollment historical data from the Anuários Estatísticos do Brasil (AEBs), published by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), and from Estatísticas do Século XX, a data collection from former agencies, Diretoria-Geral de Estatística and Instituto Nacional de Estatística. The findings indicate an association of the recent process of decentralization in education with the setting that the Brazilian federation took after the promulgation of the 1988 Constitution.*

*Keywords: educational statistics; administration of school education; education systems.*

---

A produção na área de políticas educacionais indica dezenas de teses e dissertações sobre o tema da municipalização do ensino no Brasil, além de mais algumas dezenas de artigos. Em que pese o reconhecimento do aumento em intensidade e quantidade do processo de municipalização nas últimas décadas no Brasil, faltam estudos que analisem, a partir de uma perspectiva histórica e descritiva, o movimento de expansão das matrículas e sua distribuição por dependência administrativa. É exatamente esse o propósito deste artigo, ao tratar da evolução das matrículas na etapa obrigatória de escolarização, de 1932 a 2003, por dependência administrativa, constatando a magnitude recente do processo de municipalização.

Os dados sobre educação aqui apresentados foram extraídos dos Anuários Estatísticos do Brasil (AEBs) e de outras agências que os antecederam, como a Diretoria-Geral de Estatística e o Instituto Nacional de Estatística. Essas informações foram compiladas numa valiosa publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intitulada "Estatísticas do Século XX" (IBGE, 2003), que traz dados sobre a educação dos 25 números dos AEBs, desde o primeiro número, relativo aos anos de 1908 a 1912 (mas publicados apenas entre 1916 e 1927), até o AEB de 1998. Os dados sobre matrículas no ensino fundamental dos anos subsequentes foram extraídos dos Censos Escolares, anualmente divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Pretendemos neste artigo reconstituir a evolução quantitativa das matrículas por dependência administrativa ao longo do século 20 e

verificar a participação dos níveis federal, estadual, municipal e particular na ampliação da oferta de educação elementar. Excetuando-se o período de 1913-1926, em que não houve coleta de informações, é possível configurar um quadro da evolução das matrículas por dependência administrativa e constatar o papel dos entes federados (União, Estados e municípios) na oferta da etapa elementar de escolarização (ensino primário, ensino de 1º grau e ensino fundamental).

No primeiro AEB, publicado entre 1916 e 1927, os dados relativos à educação referem-se ao ensino no Distrito Federal. Nos AEBs posteriores, os dados sobre matrícula são apresentados para o Brasil e desagregados por dependência administrativa, o que permite analisar a evolução das matrículas quanto à sua oferta pelos níveis federal, estadual, municipal e particular. Como nos interessa particularmente destacar a evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização, ou seja, aquela prescrita como obrigação dos poderes públicos, vamos deter-nos às matrículas no ensino primário (até 1971) e de 1º grau e fundamental (após essa data),<sup>1</sup> nos concentrando na variável matrícula por dependência administrativa, enfatizando a participação federal, estadual, municipal e particular.

As estatísticas sobre a situação do ensino no País surgiram nos anos 1900, com a publicação dos Anuários Estatísticos do Brasil pela Diretoria-Geral de Estatística e pelo Instituto Nacional de Estatística, que posteriormente foram incorporados e assumidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fundado em 1936. Nas primeiras publicações desses anuários, entre 1916 e 1927 (relativas aos anos de 1908 a 1912), o ensino brasileiro estava organizado conforme a interpretação corrente da Constituição de 1891. Assim, havia uma extrema descentralização, pois aos Estados cabia a oferta de ensino primário, remontando à organização do ensino configurada pelo Ato Adicional de 1834 (Cury, 1996, 2001, 2003; Nagle, 2001). Os Anuários relativos aos anos de 1908 a 1912 traduzem essa descentralização de caráter fragmentador, visto que os dados relativos ao ensino são apenas do Distrito Federal, não representando em absoluto a diversidade da situação do ensino nos demais Estados e municípios brasileiros.

Em que pese à ausência de estatísticas sobre o ensino primário por dependência administrativa, existem dados que mostram uma notável expansão na oferta desse nível de ensino desde o final do período imperial. Essa expansão torna-se mais acentuada ao final da década de 1920, coincidindo com o final da Primeira República (1930).

Como pode ser observado na Tabela 1, de 1871 a 1930, ou seja, em quase 60 anos, a matrícula no ensino primário passou de 138.232 para 2.084.954, representando um aumento percentual na oferta de ensino primário de mais de 1.500%. Dessa forma, de milhares de matrículas, passou-se, em pouco mais de meio século, à casa dos milhões, basicamente pelo desempenho das províncias, durante o Império, e dos Estados, após a Proclamação da República, visto que, por força da interpretação conferida ao Ato Adicional de 1834 e à Constituição de 1891, o ensino primário era atribuição dessa esfera administrativa.

<sup>1</sup> Uma das grandes dificuldades em elaborar séries históricas sobre a evolução de matrículas do sistema educacional do Brasil são as mudanças e as descontinuidades das categorias usadas, não só por força das alterações na legislação, como no caso da Lei nº 5.692/71, que integrou o ensino primário com o ginásio, introduzindo o ensino de 1º grau, mas também na própria forma de apresentação dos dados. Até 1950, por exemplo, no ensino primário geral estavam incluídos o ensino pré-primário, o primário (comum e supletivo) e o complementar (pré-vocacional e vocacional). De 1955 em diante foram registrados os dados apenas do ensino primário comum.

**Tabela 1 – Ensino primário geral – matrícula – 1871/1930**

Anos	Matrícula geral	Crescimento absoluto	Crescimento percentual
1871	138.232	–	–
1872	139.321	1.089	0,78%
1873	164.171	24.850	17,8%
1874	172.547	8.376	5,1%
1875	172.802	255	0,14%
1876	134.422	–38.380	–22,21%
1882	209.374	74.952	55,8%
1883	221.950	12.576	6,0%
1884	232.598	10.648	4,8%
1888/1889	258.802	26.204	11,3%
1907	638.378	379.576	146,6%
1920	1.250.729	612.351	95,9%
1927	1.783.571	532.842	42,6%
1928	2.052.181	268.610	15,0%
1929	2.057.618	5.437	0,26%
1930	2.084.954	27.336	1,3%

A partir de 1932, esse movimento de expansão das matrículas no nível elementar teve continuidade. Contudo, podemos obter dados sobre a oferta por dependência administrativa, o que permite analisar a participação dos entes federados na prestação dos serviços educacionais para a população brasileira. Para efeito de exposição, preferimos dividir a análise por décadas. Assim, temos as Tabelas e os Gráficos correspondentes relativos às décadas de 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e de 1991 em diante.

Nas Tabelas 2 e 3 e no Gráfico 1, que indicam o movimento das matrículas de 1932 a 1940, é possível observar a expressiva participação dos Estados na oferta do ensino primário. Com efeito, nesse período de nove anos, os Estados ofereceram continuamente mais vagas no ensino primário, passando de 1.332.898 matrículas para 1.884.548, um aumento de 551.650, representando um percentual de 41,3%. No período, os anos em que mais se configurou o aumento das matrículas no nível estadual foram 1933, ano que antecedeu a promulgação da Constituição que assinalou a educação como direito, e 1938, após a decretação do Estado Novo.

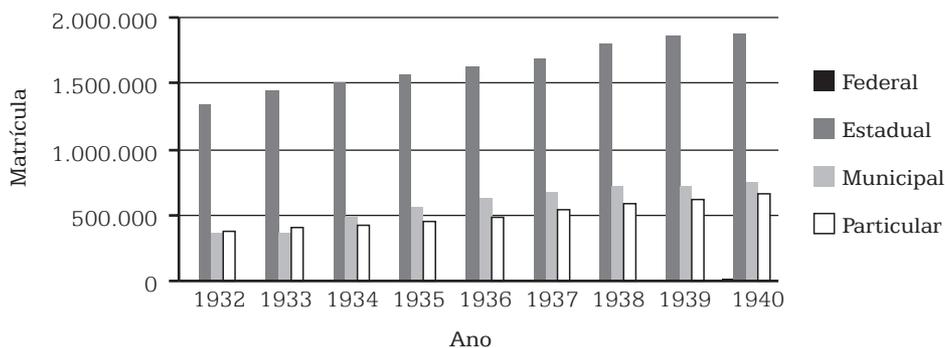
Apesar da participação expressiva dos Estados na oferta do ensino primário, também é possível observar uma crescente participação dos municípios, não tanto em números absolutos, mas percentualmente, pois, se considerarmos o aumento de 355.527 matrículas, em 1932, para 751.336, em 1940, podemos constatar que, no período, os municípios brasileiros passaram a oferecer mais 395.809 matrículas no ensino elementar, o que corresponde a um aumento de 111%, muito maior do que observamos para o nível estadual, que foi de 41,3%.

**Tabela 2 – Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1932-1940**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1932	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437
1933	3.830	1.450.884	362.491	404.699	2.221.904
1934	3.849	1.500.721	475.516	428.360	2.408.446
1935	3.536	1.560.055	553.442	457.718	2.574.751
1936	2.263	1.623.458	635.733	487.636	2.749.090
1937	3.785	1.688.323	676.259	542.074	2.910.441
1938	4.519	1.798.638	722.690	582.329	3.108.176
1939	7.442	1.861.069	714.999	622.243	3.205.753
1940	7.615	1.884.548	751.336	659.358	3.302.857

**Tabela 3 – Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1932-1940**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1932									
1933	1.580	70	117.986	9	6.964	2	23.937	6	150.467
1934	19	0	49.837	3	113.025	31	23.661	6	186.542
1935	-313	-8	59.334	4	77.926	16	29.358	7	166.305
1936	-1.273	-36	63.403	4	82.291	15	29.918	7	174.339
1937	1.522	67	64.865	4	40.526	6	54.438	11	161.351
1938	734	19	110.315	7	46.431	7	40.255	7	197.735
1939	2.923	65	62.431	3	-7.691	-1	39.914	7	97.577
1940	173	2	23.479	1	36.337	5	37.115	6	97.104



**Gráfico 1 – Matrículas por dependência administrativa – 1932-1940**

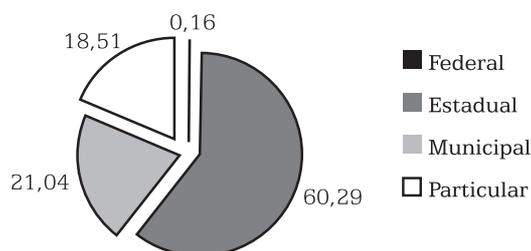
Também é possível observar movimento similar, embora menos intenso, para as matrículas na rede particular, pois, de 380.762 matrículas em 1932, passou para 659.358 em 1940, com um aumento de 278.596,

representando 73% de expansão, percentual também maior que o das matrículas no nível estadual. Enquanto isso, a participação do nível federal foi praticamente inexpressiva em relação às demais dependências administrativas, embora também houvesse crescimento significativo no período. Com oscilações nos anos de 1935 e 1936 (diminuição), observa-se no período o crescimento de 5.365 nas matrículas do nível federal, significando um aumento de 238%. Todavia, embora percentualmente significativo, o nível federal manteve uma participação quase nula na oferta do ensino primário, se levarmos em consideração o total de matrículas, com um aumento constante no período, passando de 2.071.437 em 1932 para 3.302.857 em 1940, representando 59,4% de crescimento.

A Tabela 4 indica a participação de cada dependência administrativa na oferta do ensino primário por ano. É possível constatar um ensino elementar fortemente assumido pelos Estados, ao mesmo tempo em que a União desempenha papel praticamente inexpressivo na oferta, embora progressivamente significativo nas definições de políticas educacionais de caráter centralizador, marca distintiva do governo de Getúlio Vargas (Cunha, 1989; Leite, 2003; Fundação Getúlio Vargas, 2003).

**Tabela 4 – Ensino primário – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1932-1940**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
1932	0,11	64,34	17,16	18,38	100,00
1933	0,17	65,30	16,31	18,21	100,00
1934	0,16	62,31	19,74	17,79	100,00
1935	0,14	60,59	21,49	17,78	100,00
1936	0,08	59,05	23,13	17,74	100,00
1937	0,13	58,01	23,24	18,63	100,00
1938	0,15	57,87	23,25	18,74	100,00
1939	0,23	58,05	22,30	19,41	100,00
1940	0,23	57,06	22,75	19,96	100,00



**Gráfico 2 – Ensino primário – média na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1932-1940**

O Gráfico 2 mostra a média, em termos percentuais, da participação de cada dependência administrativa na oferta de instrução elementar

na década de 1930, corroborando a constatação da estadualização das matrículas.

Conforme as Tabelas 5 e 6 e o Gráfico 3, a participação da União nas matrículas no ensino primário foi ainda mais inexpressiva na década seguinte (1940), pois da ordem dos milhares cai para a ordem das centenas, significando uma oferta quase nula desse nível de ensino.<sup>2</sup> No período de 1941 a 1950, a esfera estadual passou de 1.897.098 matrículas para 2.544.142, significando um aumento de 647.044, com percentual de 34%. Enquanto isso, a matrícula geral passou de 3.347.642 para 4.352.043, uma ampliação de 1.004.401 vagas, representando um aumento de 30%, sendo que a contribuição dos Estados foi de 64,4% nesse processo de ampliação.

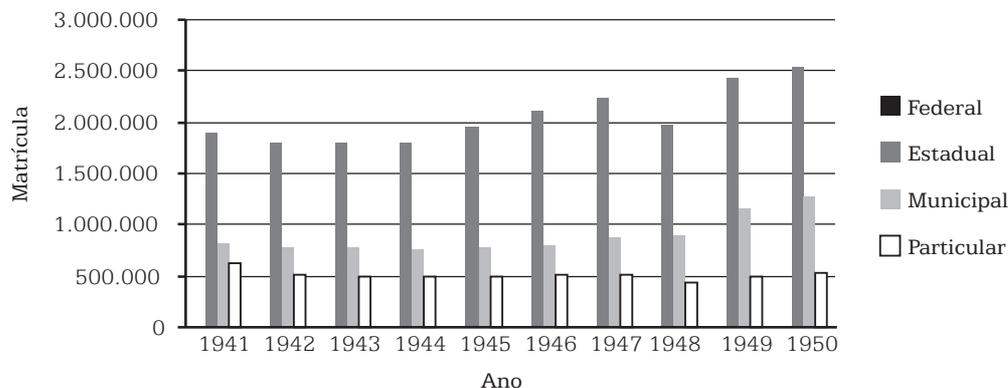
<sup>2</sup> Pesquisamos explicações para essa discrepância nos dados da matrícula do nível federal. A única explicação razoável que encontramos foi numa publicação intitulada "Principais aspectos do ensino no Brasil", do Ministério da Educação e Saúde (Brasil, 1953), que abordava, em sua introdução, aspectos metodológicos na coleta de informações: "Das modificações supervenientes, a única que merece, por importante, especial menção é a que diz respeito ao ensino militar, cuja exclusão dos levantamentos relativos à educação nacional deve ser levada em conta nos confrontos baseados em séries retrospectivas a partir de 1946" (Brasil, 1953). Dessa forma, parece-nos que as discrepâncias observadas de 1942 a 1954 (relativas às publicações de 1946 a 1957) podem ter relação com a exclusão do ensino primário militar.

**Tabela 5 – Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1941-1950**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1941	3.905	1.897.098	813.919	632.720	3.347.642
1942	18	1.811.678	773.743	509.429	3.094.868
1943	66	1.796.393	778.602	500.101	3.075.162
1944	263	1.811.583	767.029	493.661	3.072.536
1945	192	1.957.785	782.878	498.085	3.238.940
1946	162	2.102.933	805.691	507.068	3.415.854
1947	143	2.235.476	871.275	509.473	3.616.367
1948	119	1.966.673	901.166	433.126	3.301.084
1949	162	2.432.497	1.164.022	500.986	4.097.667
1950	275	2.544.142	1.275.334	532.292	4.352.043

**Tabela 6 – Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1941-1950**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1941	-3.710	-49	12.550	1	62.583	8	-26.638	-4	44.785
1942	-3.887	-100	-85.420	-5	-40.176	-5	-123.291	-19	-252.774
1943	48	267	-15.285	-1	4.859	1	-9.328	-2	-19.706
1944	197	298	15.190	1	-11.573	-1	-6.440	-1	-2.626
1945	-71	-27	146.202	8	15.849	2	4.424	1	166.404
1946	-30	-16	145.148	7	22.813	3	8.983	2	176.914
1947	-19	-12	132.543	6	65.584	8	2.405	0	200.513
1948	-24	-17	-268.803	-12	29.891	3	-76.347	-15	-315.283
1949	43	36	465.824	24	262.856	29	67.860	16	796.583
1950	113	70	111.645	5	111.312	10	31.306	6	254.376



**Gráfico 3 – Matrícula por dependência administrativa  
1941-1950**

Os municípios apresentaram também ampliação no número de matrículas no período, especialmente no final da década, quando podemos observar uma ampliação, do ano de 1948 para o de 1949, de 29%, representando mais 262.856 matrículas nessa esfera administrativa. Na esfera municipal, considerando todo o período, temos mais 461.415 matrículas, significando um aumento percentual de 56%, maior que o da esfera estadual, que foi de 34%.

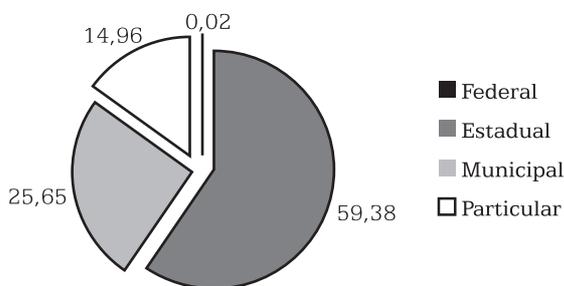
Quanto à rede particular, observa-se uma queda na oferta de educação elementar, pois de 632.720 matrículas em 1941, constatamos menos 26.638 em relação ao ano anterior (diminuição de 4%), passando, ao final da década, para 532.292, representando uma diminuição de 100.428 matrículas, ou de 15%. Se levarmos em consideração todo o período, podemos constatar que a rede particular manteve uma média de 500.000 matrículas, com uma contribuição para o total geral oscilando entre 18% no início do período (1941), passando para 16% (1942 a 1944), 15% (1945), 14% (1946 e 1947), 13% (1948), fechando, finalmente, a década com 12% (1949 e 1950) de participação no total geral das matrículas no ensino primário (Tabela 7).

Ainda de acordo com a Tabela 7, na década de 1940, continuou a ser dos Estados a maior oferta de educação elementar, mantendo por toda a década a participação de mais de 50% do total das matrículas nesse nível de ensino. A participação municipal no total de matrículas no ensino primário ainda foi menor relativamente à participação estadual. Até meados da década, a participação municipal no total de matrículas do ensino primário foi cerca de 25%. De 1946 em diante, essa participação terá uma pequena ampliação, passando para cerca de 30% ao final da década, em decorrência, talvez, da expressão que foi ganhando a campanha municipalista a partir da década de 1940, com a fundação da Associação Brasileira dos Municípios (ABM).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Foi justamente no momento em que o intervencionismo estatal se expressou como tendência no cenário político e institucional que o municipalismo se configurou como uma nova expressão das demandas por autonomia local. Todavia, somente em meados da década de 1940, com o processo de abertura política após o Estado Novo, é que o municipalismo ganhou contornos mais nítidos, como movimento reivindicatório que conseguiu assegurar, na Carta de 1946, dispositivos que previam a repartição de rendas e de competências para os municípios. Esses dispositivos foram resultados da pressão exercida pela campanha municipalista, liderada por Rafael Xavier, que foi secretário geral do IBGE nesse período. Da campanha liderada por Rafael Xavier foi fundada a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), "embrião" do atual Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam).

**Tabela 7 – Ensino primário – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1941-1950**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total%
1941	0,12	56,67	24,31	18,90	100,00
1942	0,00	58,54	25,00	16,46	100,00
1943	0,00	58,42	25,32	16,26	100,00
1944	0,01	58,96	24,96	16,07	100,00
1945	0,01	60,45	24,17	15,38	100,00
1946	0,00	61,56	23,59	14,84	100,00
1947	0,00	61,82	24,09	14,09	100,00
1948	0,00	59,58	27,30	13,12	100,00
1949	0,00	59,36	28,41	12,23	100,00
1950	0,01	58,46	29,30	12,23	100,00



**Gráfico 4 – Ensino primário – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1941-1950**

O Gráfico 4 mostra a média, em termos percentuais, da participação de cada dependência administrativa na oferta de instrução elementar na década de 1940, com a continuidade da preponderância dos Estados, bem como o crescimento relativo da oferta municipal.

Nas Tabelas 8 e 9 e no Gráfico 5, observa-se a manutenção da tendência de matrículas estadualizadas na etapa elementar de escolarização, na década de 1950. De 2.702.823 matrículas em 1951, os Estados passaram a oferecer 4.699.644 em 1960, um aumento de 1.996.821 vagas, representando a participação de 44% no total de aumento geral de vagas do período, que foi de 2.945.948 matrículas (65%).

Os municípios também contribuíram com a ampliação da oferta do ensino primário, embora possamos observar uma ligeira queda ao final do período. De 1951 a 1959, a esfera municipal passou de 1.292.012 matrículas para 2.126.170, um aumento de 834.158, representando 64% de ampliação. Todavia, em 1960, as matrículas nessa esfera

administrativa sofreram uma queda da ordem de 262.561, 12% em relação ao ano anterior. O ensino particular manteve o número de matrículas estável em relação ao da década anterior até 1954. Depois disso, observa-se um contínuo aumento de matrículas, que passaram de 672.166, em 1955, para 860.878 ao final da década, com um aumento de 188.712, apresentando um percentual de 28% em cinco anos.

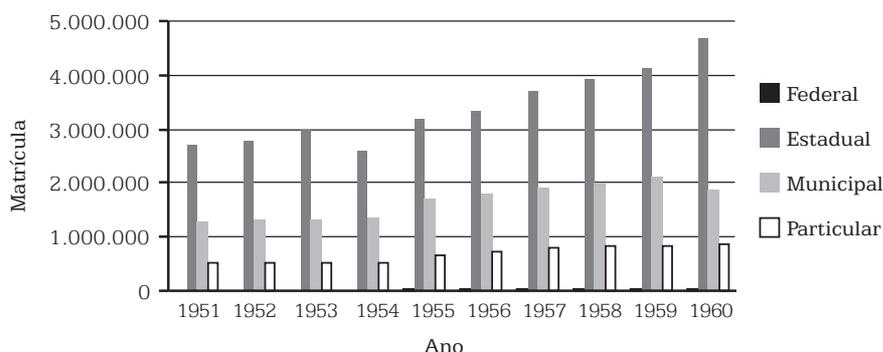
No âmbito federal, foi retomada a participação nas matrículas, nos níveis da década de 1930, no ano de 1954. A partir de então, as matrículas nessa esfera administrativa foram ampliadas de cerca de 20.000 para cerca de 30.000 ao final da década, significando um ajuste na discrepância dos dados iniciada na década anterior, conforme explicação da nota de rodapé número 2.

**Tabela 8 – Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1951-1960**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1951	360	2.702.823	1.292.012	516.859	4.512.054
1952	350	2.776.634	1.335.016	508.402	4 620.402
1953	488	2.996.763	1.321.823	508.297	4.827.371
1954	2.197	2.612.455	1.341.840	527.328	4.483.820
1955	21.667	3.205.517	1.718.299	672.166	5.617.649
1956	21.471	3.323.434	1.815.311	726.338	5.886.554
1957	24.598	3.725.465	1.914.829	800.687	6.465.579
1958	27.220	3.918.483	2.002.779	827.309	6.775.791
1959	31.797	4.139.474	2.126.170	843.843	7.141.284
1960	33.871	4.699.644	1.863.609	860.878	7.458.002

**Tabela 9 – Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1951-1960**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1951	85	31	158.681	6	16.678	1	-15.433	-3	160.011
1952	-10	-3	73.811	3	43.004	3	- 8.457	-2	108.348
1953	138	39	220.129	8	-13.193	-1	-105	0	206.969
1954	1.709	350	-384.308	-13	20.017	2	19.031	4	-343.551
1955	19.470	886	593.062	23	376.459	28	144.838	27	1.133.829
1956	-196	-1	117.917	4	97.012	6	54.172	8	268.905
1957	3.127	15	402.031	12	99.518	5	74.349	10	579.025
1958	2.622	11	193.018	5	87.950	5	26.622	3	310.212
1959	4.577	17	220.991	6	123.391	6	16.534	2	365.493
1960	2.074	7	560.170	14	-262.561	-12	17.035	2	316.718



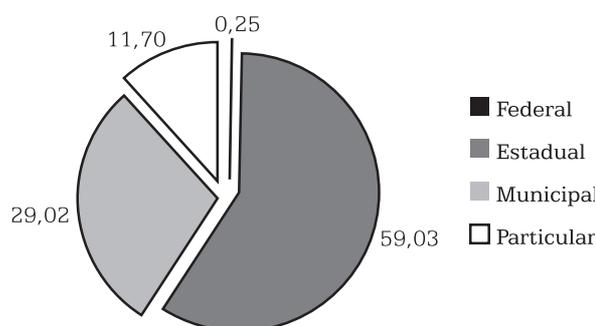
**Gráfico 5 – Matrícula por dependência administrativa – 1951-1960**

Nesse período, as matrículas no ensino primário na esfera estadual representaram cerca de 60% do total de matrículas (com variações de 54% em 1956 a 63% em 1960), enquanto os municípios contribuíram com 29% para a oferta geral de matrículas. A participação da União na oferta de instrução elementar permaneceu insignificante, correspondendo a pouco mais de 0,3% do total de matrículas no período compreendido entre os anos de 1955 e 1960, e a participação da rede particular no total geral apresentou ligeiro declínio em relação à década anterior, ficando entre 10% e 12%, conforme a Tabela 10.

**Tabela 10 – Ensino primário – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1951-1960**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
1951	0,01	59,90	28,63	11,46	100,00
1952	0,01	60,10	28,89	11,00	100,00
1953	0,01	62,08	27,38	10,53	100,00
1954	0,05	58,26	29,93	11,76	100,00
1955	0,39	57,06	30,59	11,97	100,00
1956	0,36	56,46	30,84	12,34	100,00
1957	0,38	57,62	29,62	12,38	100,00
1958	0,40	57,83	29,56	12,21	100,00
1959	0,45	57,97	29,77	11,82	100,00
1960	0,45	63,01	24,99	11,54	100,00

Diante desses dados, fica evidenciada a grande contribuição dos Estados para a ampliação da oferta do ensino primário, visto que as matrículas na esfera municipal apresentaram uma ligeira ampliação em relação à década anterior, passando de 25% para cerca de 30%. A rede particular apresentou um declínio nessa participação, e a União manteve sua participação praticamente nula, conforme é mostrado no Gráfico 6.



**Gráfico 6 – Ensino primário – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1951-1960**

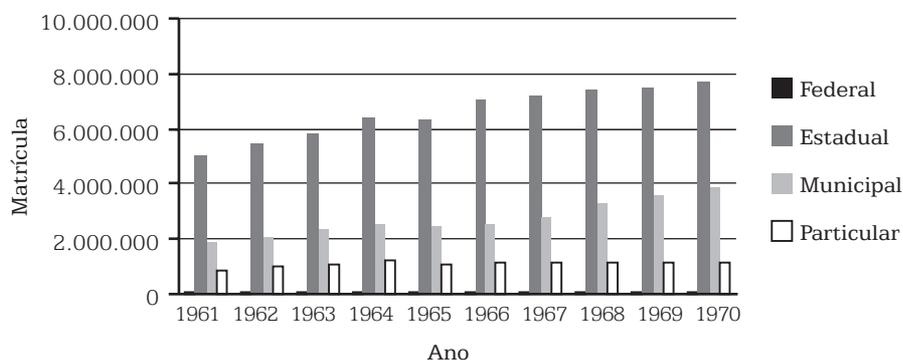
Na década de 1960, também se observa a tendência de oferta de matrículas no ensino primário preponderantemente nas redes estaduais, bem como a expansão geral das matrículas nesse nível de ensino. De 5.007.816 matrículas em 1961, os Estados passaram a oferecer 7.725.918, um aumento de 2.718.102, representando 54% nessa esfera administrativa. No que se refere à matrícula geral, houve um aumento de 5.013.297 (64% em todo o período). Dessa forma, a participação dos Estados no movimento geral de expansão da oferta de ensino primário foi maior do que em todas as demais dependências administrativas juntas, com 54% das novas matrículas do período, conforme as Tabelas 11 e 12 e o Gráfico 7.

**Tabela 11 – Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1961-1970**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1961	40.174	5.007.816	1.877.332	873.410	7.798.732
1962	37.860	5.439.161	2.064.773	994.029	8.535.823
1963	37.506	5.807.788	2.397.763	1.056.384	9.299.441
1964	37.927	6.435.539	2.520.001	1.223.857	10.217.324
1965	59.594	6.334.074	2.433.382	1.096.133	9.923.183
1966	59.532	7.017.331	2.484.500	1.134.028	10.695.391
1967	74.010	7.210.552	2.838.463	1.140.502	11.263.527
1968	64.426	7.378.480	3.335.656	1.164.944	11.943.506
1969	76.441	7.470.286	3.564.753	1.182.863	12.294.343
1970	81.530	7.725.918	3.850.604	1.153.977	12.812.029

**Tabela 12 – Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1961-1970**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1961	6.303	19	308.172	7	13.723	1	12.532	1	340.730
1962	-2.314	-6	431.345	9	187.441	10	120.619	14	737.091
1963	-354	-1	368.627	7	332.990	16	62.355	6	763.618
1964	421	1	627.751	11	122.238	5	167.473	16	750.410
1965	21.667	57	-101.465	-2	-86.619	-3	-127.724	-10	-294.141
1966	-62	0	683.257	11	51.118	2	37.895	3	772.208
1967	14.478	24	193.221	3	353.963	14	6.474	1	568.136
1968	-9.584	-13	167.928	2	497.193	18	24.442	2	679.979
1969	12.015	19	91.806	1	229.097	7	17.919	2	350.837
1970	5.089	7	255.632	3	285.851	8	-28.886	-2	517.686

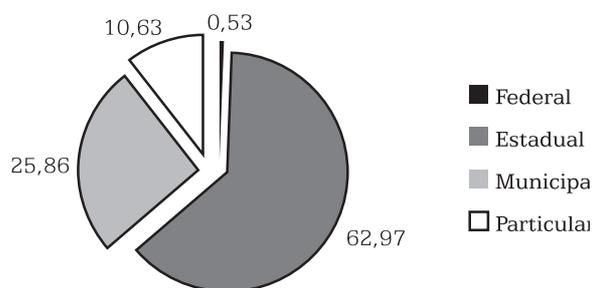


**Gráfico 7 – Matrícula por dependência administrativa – 1961-1970**

A participação dos Estados variou de 65% a 60% do total das matrículas no período. Entre 1961 e 1967 essa participação manteve-se entre 62% e 65%, mas, ao final da década, caiu para 60% (Tabela 13). O ensino primário municipal, até 1967, apresentou um percentual de participação no total geral de matrículas que variou entre 24% e 30%, podendo ser observada uma retomada da oferta municipal no ensino primário, ao final da década, com 29% de participação no total em 1969 e 30% em 1970 (Tabela 13). No movimento geral de expansão do ensino primário, os municípios contribuíram com 1.973.272 vagas na década, representando 39% do total de 5.013.297 novas vagas.

**Tabela 13 – Ensino primário – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1961-1970**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
1961	0,52	64,21	24,07	11,20	100,00
1962	0,44	63,72	24,19	11,65	100,00
1963	0,40	62,45	25,78	11,36	100,00
1964	0,37	62,99	24,66	11,98	100,00
1965	0,60	63,83	24,52	11,05	100,00
1966	0,56	65,61	23,23	10,60	100,00
1967	0,66	64,02	25,20	10,13	100,00
1968	0,54	61,78	27,93	9,75	100,00
1969	0,62	60,76	29,00	9,62	100,00
1970	0,64	60,30	30,05	9,01	100,00

**Gráfico 8 – Ensino primário – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1961-1970**

O ensino particular apresentou, no período, um aumento de 280.567 matrículas (Tabelas 11 e 12), mas, no que se refere à participação no total geral, houve queda, pois, de 12% na década de 1950, a rede particular passou a contribuir com cerca de 10% das matrículas (Tabela 13).

No nível federal houve uma significativa ampliação, visto que, de 40.174 matrículas em 1961, a União passou a oferecer 81.530, um aumento de 41.356 matrículas, representando uma ampliação de 102,94% (Tabela 11). Ainda assim, a participação da União no geral manteve-se inexpressiva relativamente às demais dependências administrativas, ficando em torno de 0,5%, conforme o Gráfico 8.

Segundo as Tabelas 14 e 15 e o Gráfico 9, na década de 1970, em que pese a preponderância das matrículas no nível estadual, observa-se a ampliação da participação das demais dependências administrativas na oferta do ensino de 1º grau.<sup>4</sup> Os Estados passaram de 8.013.471 matrículas

<sup>4</sup> Com a Lei nº 5.692/71, foi extinto o exame de admissão e a etapa obrigatória de escolarização recebeu a nomenclatura de "Ensino de 1º grau", reunindo o que correspondia ao primário e ao ginásio em oito anos de estudo (da 1ª à 8ª série).

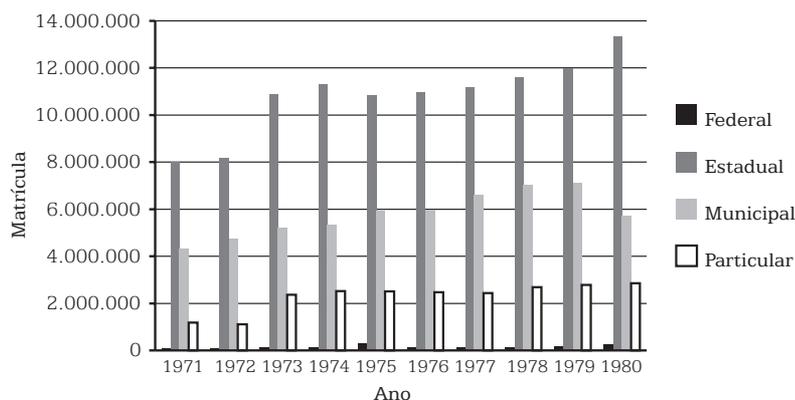
em 1971, para 13.318.486 em 1980, um aumento de 5.305.015, que representou uma ampliação de 66% das matrículas nessa dependência administrativa. Já os municípios tiveram um aumento de 1.398.882 matrículas, passando de 4.339.009 em 1971 para 5.737.891 em 1980, com um aumento de 32%. No nível federal é que podemos observar uma ampliação significativa, pois, de 86.872 matrículas em 1971, passou-se para 239.927 em 1980, uma ampliação de 153.055 matrículas, representando 176% de crescimento. Da mesma forma, a rede particular teve expressiva ampliação, com 140% de aumento de matrículas no período, passando de 1.184.036, em 1971, para 2.852.505 ao final da década.

**Tabela 14 – Matrícula geral no ensino de 1º grau por dependência administrativa – 1971-1980**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1971	86.872	8.013.471	4.339.009	1.184.036	13.623.388
1972	81.549	8.157.760	4.726.228	1.116.561	14.082.098
1973	116.138	10.890.572	5.196.756	2.369.727	18.573.193
1974	122.592	11.322.625	5.325.044	2.516.350	19.286.611
1975	294.412	10.823.858	5.918.880	2.512.099	19.549.249
1976	131.615	10.965.980	5.954.858	2.470.605	19.523.058
1977	142.533	11.170.448	6.617.319	2.438.136	20.368.436
1978	142.407	11.593.752	7.053.118	2.683.823	21.473.100
1979	160.386	11.985.273	7.099.362	2.780.428	22.025.449
1980	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	22.148.809

**Tabela 15 – Crescimento da matrícula geral no ensino de 1º grau por dependência administrativa – 1971-1980**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1971	5.432	7	287.553	4	488.405	13	30.059	3	811.449
1972	-5.323	-6	144.289	2	387.219	9	-67.475	-6	458.710
1973	34.589	42	2.732.812	33	470.528	10	1.253.166	112	4.491.095
1974	6.454	6	432.053	4	128.288	2	146.623	6	713.418
1975	171.820	140	-498.767	-4	593.836	11	-4.251	0	262.638
1976	-162.797	-55	142.122	1	35.978	1	-41.494	-2	-26.191
1977	10.918	8	204.468	2	662.461	11	-32.469	-1	845.378
1978	-126	0	423.304	4	435.799	7	245.687	10	1.104.664
1979	17.979	13	391.521	3	46.244	1	96.605	4	552.349
1980	79.541	50	1.333.213	11	-1.361.471	-19	72.077	3	123.360

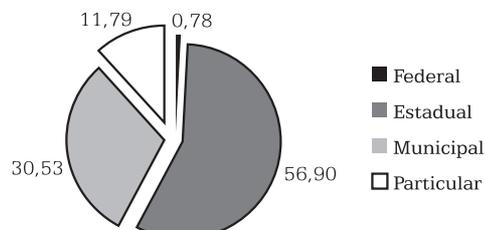


**Gráfico 9 – Matrícula por dependência administrativa – 1971-1980**

Em todo o período, houve uma ampliação de 8.525.421 matrículas. Desse total, a União contribuiu com 153.055, os Estados com 5.305.015, os municípios com 1.398.882 e a rede particular com 1.668.469 matrículas, representando uma participação percentual na ampliação de, respectivamente, 1,79%, 62,2%, 16,4% e 19,5%. A Tabela 16 mostra a participação de cada dependência administrativa na oferta de ensino de 1º grau, e o Gráfico 10 indica a média percentual de participação de cada instância na matrícula geral da década de 1970.

**Tabela 16 – Ensino de 1º grau – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1971-1980**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total%
1971	0,64	58,82	31,85	8,69	100,00
1972	0,58	57,93	33,56	7,93	100,00
1973	0,63	58,64	27,98	12,76	100,00
1974	0,64	58,71	27,61	13,05	100,00
1975	1,51	55,37	30,28	12,85	100,00
1976	0,67	56,17	30,50	12,65	100,00
1977	0,70	54,84	32,49	11,97	100,00
1978	0,66	53,99	32,85	12,50	100,00
1979	0,73	54,42	32,23	12,62	100,00
1980	1,08	60,13	25,91	12,88	100,00



**Gráfico 10 – Ensino de 1º grau – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1971-1980**

**Tabela 17 – Matrícula geral no ensino de 1º grau/fundamental por dependência administrativa – 1981-1989**

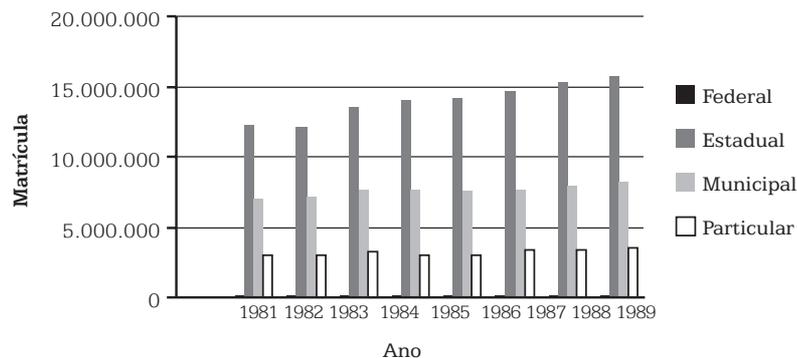
Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1981	104.023	12.234.740	7.063.692	3.000.655	22.403.110
1982	100.945	12.101.901	7.136.581	2.958.156	22.297.583
1983	144.624	13.502.835	7.663.790	3.244.540	24.555.789
1984	135.461	13.976.128	7.687.806	3.021.906	24.821.301
1985	116.848	14.178.371	7.480.810	2.989.266	24.765.295
1987	131.217	14.634.958	7.662.624	3.384.914	26.466.501
1988	134.444	15.305.147	7.947.792	3.367.118	27.713.096
1989	140.983	15.755.120	8.218.455	3.442.984	27.557.542

**Tabela 18 – Crescimento da matrícula geral no ensino de 1º grau/fundamental por dependência administrativa – 1981-1989**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1981	-135.904	-57	-1.083.746	-8	1.325.801	23	148.150	5	254.301
1982	-3.078	-3	-132.839	-1	72.889	1	-42.499	-1	-105.527
1983	43.679	43	1.400.934	12	527.209	7	286.384	10	2.258.206
1984	-9.163	-6	473.293	4	24.016	0	-222.634	-7	265.512
1985	-18.613	-14	202.243	1	-206.996	-3	-32.640	-1	-56.006
1987	14.369	12	456.587	3	181.814	2	395.648	13	1.048.418
1988	3.227	2	670.189	5	285.168	4	-17.796	-1	940.788
1989	6.539	5	449.973	3	270.663	3	75.866	2	803.041

As Tabelas 17 e 18 e o Gráfico 11 indicam que, na década de 1980, os Estados mantiveram a preponderância na oferta do ensino de 1º grau. No período, houve uma ampliação de 3.520.380 matrículas, passando de 12.234.740 em 1981 para 15.755.120 em 1989,<sup>5</sup> uma ampliação de 28,7% no período. No ensino municipal, houve uma ampliação de 1.154.763 matrículas, passando de 7.063.692 matrículas em 1981, para 8.218.455 em 1989, um aumento de 16,3%. No nível federal houve mais 39.960 matrículas, significando um aumento percentual de 35,5%, pois, de 104.023 matrículas em 1981, passou-se para 140.983 em 1989. A rede particular apresentou um aumento de 442.329 matrículas, significando uma ampliação de 14,7% no período.

<sup>5</sup> No ano de 1990 não foram realizados nem o Censo Escolar do Inep, nem o Censo Demográfico do IBGE.

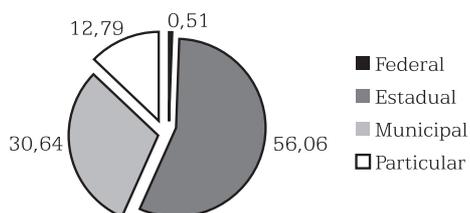


**Gráfico 11 – Matrícula por dependência administrativa – 1981-1989**

Apesar do vigoroso debate sobre a municipalização de ensino, que ocorreu na década de 1980 (Mello, 1986, 1990; Maia, 1989, 1990; Arelaro, 1980, 1989; Azanha, 1995), não se observa um crescimento na participação na matrícula geral para essa dependência administrativa no período. Mantiveram-se praticamente inalterados os percentuais de participação de cada dependência administrativa na oferta do ensino de primeiro grau, conforme a Tabela 19 e o Gráfico 12.

**Tabela 19 – Ensino de 1º grau/fundamental – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1981-1989**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
1981	0,46	54,61	31,53	13,39	100,00
1982	0,45	54,27	32,01	13,27	100,00
1983	0,59	54,99	31,21	13,21	100,00
1984	0,55	56,31	30,97	12,17	100,00
1985	0,47	57,25	30,21	12,07	100,00
1987	0,51	56,69	29,68	13,11	100,00
1988	0,50	57,21	29,71	12,59	100,00
1989	0,51	57,17	29,82	12,49	100,00



**Gráfico 12 – Ensino de 1º grau/fundamental – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1981-1989**

Apenas a partir da década seguinte (1990) é que houve uma modificação na oferta da escolarização obrigatória no que se refere à participação de cada dependência administrativa. De 1991 a 2003 observa-se um decréscimo nas matrículas no âmbito federal, no âmbito estadual e no âmbito das

redes particulares e um vigoroso processo de municipalização, revertendo a tendência de matrículas estadualizadas observada até a década anterior.

Conforme os dados das Tabelas 20 e 21, as matrículas no nível federal sofreram um decréscimo de 70.731, passando de 96.728 em 1991 para 25.997 em 2003, significando uma diminuição de 73%. Da mesma forma, observa-se uma diminuição de 3.364.301 matrículas nos Estados, visto que, de 16.637.040, as redes estaduais passaram a oferecer 13.272.739 matrículas, significando um decréscimo de 3.364.301 em números absolutos e, em termos percentuais, uma diminuição de 20,2%. Da mesma maneira, a rede particular passou a oferecer no período menos 316.022 matrículas, significando uma perda de 8,8%, pois, de 3.594.147, chegou-se a 3.278.125 matrículas em 2003.

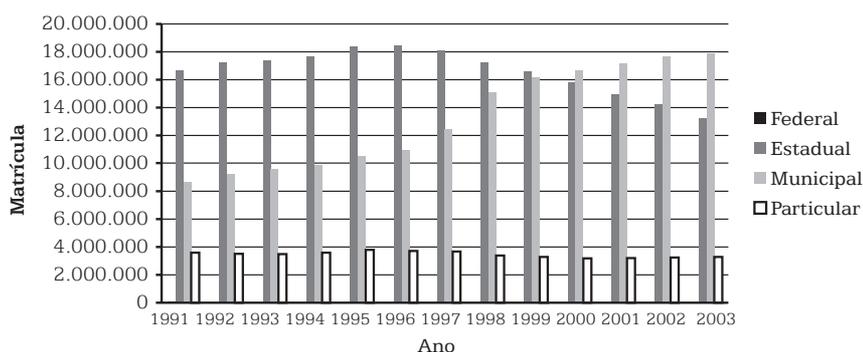
**Tabela 20 – Matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa – 1991-2003**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266
1992	34.418	17.226.921	9.218.233	3.512.568	29.992.140
1993	31.448	17.395.905	9.603.327	3.490.068	30.520.748
1994	32.256	17.626.643	9.859.701	3.583.062	31.101.662
1995	31.330	18.347.733	10.491.096	3.798.579	32.668.738
1996	33.564	18.468.772	10.921.037	3.707.897	33.131.270
1997	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747	34.229.388
1998	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349	35.792.554
1999	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347	36.059.742
2000	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948
2001	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286	34.859.180
2002	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777	34.976.138
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.278.125	33.687.780

**Tabela 21 – Crescimento da matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa – 1991-2003**

Ano	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	Total
1991	-44.255	-31	881.920	6	401.896	5	151.163	4	1.390.724
1992	-62.310	-64	589.881	4	597.882	7	-81.579	-2	1.043.874
1993	-2.970	-9	168.984	1	385.094	4	-22.500	-1	528.608
1994	808	3	230.738	1	256.374	3	92.994	3	580.914
1995	-926	-3	721.090	4	631.395	6	215.517	6	1.567.076
1996	2.234	7	121.039	1	429.941	4	-90.682	-2	462.532
1997	-2.995	-9	-370.228	-2	1.515.491	14	-44.150	-1	1.098.118
1998	-1.388	-5	-832.189	-5	2.677.141	22	-280.398	-8	1.563.166
1999	-610	-2	-676.900	-4	1.050.700	7	-106.002	-3	267.188
2000	-761	-3	-782.729	-5	529.802	3	-88.106	-3	-341.794
2001	-394	-1	-889.192	-6	450.682	3	19.045	1	-419.859
2002	-994	-4	-681.514	-5	508.290	3	26.491	1	-147.727
2003	-425	-2	-963.281	-7	210.745	1	43.348	1	-709.613

Ao mesmo tempo, observa-se uma expressiva ampliação das matrículas municipais, pois, de 8.620.351 matrículas no ano de 1991, passou-se a 17.863.888, ao final do período, ou seja, 9.243.537 novas matrículas nessa esfera administrativa, representando um aumento de 107%, índice inédito para essa dependência administrativa no histórico das matrículas na etapa elementar de escolarização. Pode-se constatar também que essa reversão na tendência à estadualização das matrículas ocorreu após 1998, coincidindo com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que induziu à municipalização ao estabelecer competências e redistribuir recursos para cada ente federado por número de matrículas nessa etapa de escolarização (Farenzena, 2006; Peroni, 2003; Pinto 2000). Esse processo pode ser observado no Gráfico 13.



**Gráfico 13 – Matrícula por dependência administrativa – 1991-2003**

As Tabelas 20 e 21 também indicam uma diminuição da matrícula geral no ensino fundamental, pois, em 1999, a tendência de ampliação foi rompida, passando a ocorrer uma gradual diminuição ano a ano, de maneira a totalizar no período uma ampliação na matrícula geral de apenas 4.739.514, representando um aumento 16,3%, muito menor do que o observado na esfera municipal.<sup>6</sup> Dessa forma, podemos concluir que houve, na verdade, uma transferência de matrículas de uma esfera administrativa para outra (da estadual para a municipal).

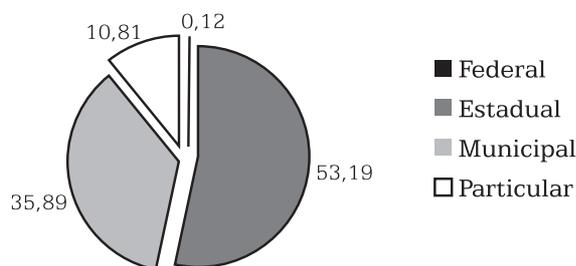
Essa transferência gradual das matrículas da esfera estadual para a esfera municipal pode ser evidenciada na Tabela 22, pois de uma participação de cerca de 30%, como nas décadas anteriores, os municípios passam a ter uma participação na matrícula geral de 47% ao final da década de 1990.

O Gráfico 14 mostra a média da participação de cada esfera administrativa na oferta do ensino fundamental na década de 1990, e já podemos observar a ampliação da participação do município nessa oferta, pois, em que pese à preponderância da participação dos Estados, houve um aumento na participação municipal em relação às décadas anteriores.

<sup>6</sup> A tendência de decréscimo nas matrículas do ensino fundamental na década de 1990 tem estreita relação com as políticas de regularização do fluxo escolar, que vão progressivamente transformando a "pirâmide" educacional brasileira em algo mais homogêneo, como um "retângulo" educacional, com a melhor distribuição das matrículas por série no ensino fundamental, mediante a contenção da evasão e da repetência, principalmente nas séries iniciais dessa etapa de escolarização.

**Tabela 22 – Ensino fundamental – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1991-2000**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
1991	0,33	57,47	29,78	12,42	100,00
1992	0,11	57,44	30,74	11,71	100,00
1993	0,10	57,00	31,46	11,44	100,00
1994	0,10	56,67	31,70	11,52	100,00
1995	0,10	56,16	32,11	11,63	100,00
1996	0,10	55,74	32,96	11,19	100,00
1997	0,09	52,87	36,33	10,70	100,00
1998	0,08	48,24	42,23	9,45	100,00
1999	0,08	46,01	44,83	9,09	100,00
2000	0,08	44,25	46,74	8,93	100,00



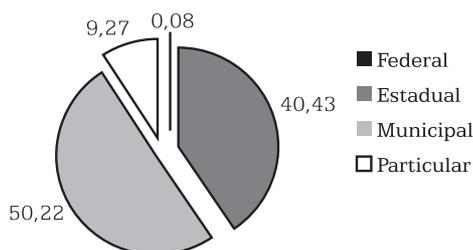
**Gráfico 14 – Ensino fundamental – média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 1991-2000**

A Tabela 23 evidencia que o processo de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização foi consolidado a partir de 2001, pois os municípios ultrapassaram os Estados na matrícula geral, chegando a 51,87% de participação em 2003.

Essa ampliação pode ser visualizada no Gráfico 15, que indica a consolidação de um processo de municipalização das matrículas no ensino fundamental, pois, em três anos, a média da participação dos municípios foi ampliada 15% em relação à década anterior.

**Tabela 23 – Ensino Fundamental – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 2001-2003**

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %	Total %
2001	0,08	42,26	48,57	9,09	100,00
2002	0,08	40,50	50,22	9,20	100,00
2003	0,08	38,54	51,87	9,52	100,00

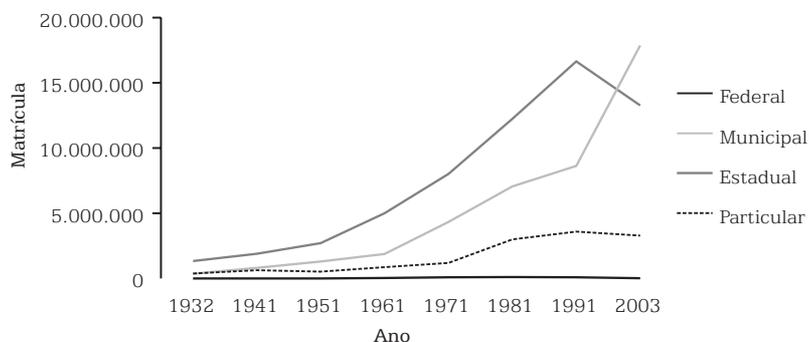


**Gráfico 15 – Ensino fundamental – média de participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa – 2001-2003**

Apesar de o processo de municipalização do ensino estar presente no debate educacional desde a década de 1940 e ter sido revigorado na década de 1980, apenas a partir da definição explícita do município como ente federado na Constituição Federal de 1988 é que a participação do município na oferta da etapa elementar de escolarização foi efetivamente concretizada, principalmente com a Emenda Constitucional nº 14/96 e a legislação complementar, que regulamentaram a redefinição de competências na oferta de educação elementar para a população brasileira. Essa redefinição resultou numa inversão da tendência “estadualista” da evolução das matrículas no Brasil, de maneira que, atualmente, o município é o responsável pela maior parte das matrículas no ensino fundamental, conforme podemos constatar com a Tabela 24 e com o Gráfico 16, que representam esse movimento de inversão.

**Tabela 24 – Matrículas no ensino obrigatório por dependência administrativa – 1932/2003**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
1932	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437
1941	3.905	1.897.098	813.919	632.720	3.347.642
1951	360	2.702.823	1.292.012	516.859	4.512.054
1961	40.174	5.007.816	1.877.332	873.410	7.798.732
1971	86.872	8.013.471	4.339.009	1.184.036	13.623.388
1981	104.023	12.234.740	7.063.692	3.000.655	22.403.110
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.278.125	33.687.780



**Gráfico 16 – Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa 1932/2003**

## Da estadualização à municipalização do ensino elementar

A análise sobre a evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil tem estreitas relações com a organização do Estado brasileiro. O debate sobre a municipalização do ensino no Brasil precede a questão da descentralização.

Com efeito, a Lei de 15 de outubro de 1827 estabelecia a criação de escolas em todas as vilas e cidades populosas, e só em 1834, com o Ato Adicional, a questão da descentralização entrou em cena, com o debate sobre a competência do governo e das províncias quanto à oferta de instrução elementar, debate que se prolongou com a Constituição de 1891, que definiu a organização do Estado brasileiro a partir do modelo federalista norte-americano, inserindo a questão do município e da educação nas ambiguidades desse modelo. Entretanto, embora as idéias sobre municipalização do ensino elementar estivessem presentes, pelo menos desde a década de 1920, com a difusão do modelo norte-americano de organização escolar por alguns integrantes da Associação Brasileira de Educação (ABE), essa proposta só ganhou contornos mais nítidos a partir da década de 1980. (Miranda, 1975; Romanelli, 1991; Werebe, 1994).

As estatísticas educacionais quanto à oferta elementar de escolarização surgem, no Brasil, no início do século passado. Contudo, não houve registro da oferta de matrículas por dependência administrativa. Apesar disso, foi possível constatar um grande esforço das províncias (no Império) e depois dos Estados (após a Proclamação da República) na expansão da instrução primária, pois, de 1871 a 1930, houve um aumento de 1.500% na oferta.

A partir dos anos 1930, as estatísticas educacionais passam a levar em consideração a variável “dependência administrativa”, desagregando os dados de oferta e ampliação da matrícula por dependência administrativa, o que permite avaliar a participação dos entes federados na oferta da etapa elementar de escolarização. Essa avaliação tornou evidente que, no período de 1932 até a década de 1990, oferta e ampliação das matrículas nessa etapa de escolarização foram de responsabilidade massiva dos Estados.

É certo que esse processo de migração de matrículas dos Estados para os municípios começa a oferecer alguns indícios nos anos 1970 e 1980, mas esses indícios não são tão marcantes para descaracterizar a histórica preponderância dos Estados.

Pela série histórica aqui analisada, foi possível perceber a estreita relação entre a implantação do Fundef – que, entre outras metas, teve por objetivo instaurar certo pacto federativo, ao regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados na oferta educacional, ao criar um fundo em cada Estado para a arrecadação e distribuição de recursos entre Estado e municípios – e a reversão da tendência à estadualização das matrículas. Em pouco mais de uma década foi implantado e consolidado o processo de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização, sendo que, no ano de 2003, os municípios brasileiros já ofertavam mais de 50% das matrículas no ensino fundamental.

## Conclusões

Diante dessa inversão, a série histórica apresentada neste artigo ressaltava dois aspectos de extrema relevância: 1) a participação expressiva dos Estados na expansão da etapa elementar de escolarização, mesmo em momentos de marcada centralização das políticas educacionais (Era Vargas e Regime Militar); e 2) a conseqüente constituição do ensino brasileiro, desde as suas origens, com grandes desigualdades sociais e entre as regiões mais ricas e mais pobres do País.

Apesar de, desde as origens do Estado brasileiro, existir certo consenso em torno da responsabilidade estatal na tarefa de educar, as formas pelas quais as esferas administrativas assumiram essa tarefa sempre se apresentaram difusas e fragmentárias, caracterizando a dificuldade na constituição de um sistema nacional de educação que só começou a ganhar contornos mais nítidos a partir da Revolução de 1930.

Com efeito, a Federação erigida pelo regime republicano de 1891 só fez agravar as disparidades regionais na oferta educacional, de resto, já bastante precária. Foi no momento em que o regime federativo apresentou sinais de crise, com o perfil extremamente centralizador da Era Vargas, que a educação passou a ser discutida e realizada como projeto nacional. Desde então, apesar de o federalismo nunca ter sido retirado dos textos constitucionais, desde a sua implantação, em 1891, o que se assiste é a um movimento pendular entre o fortalecimento dos aspectos centralizadores ou dos aspectos descentralizadores do Estado, o que ensejou políticas educacionais mais ou menos centralizadas, sem que fosse alterada significativamente a participação dos Estados na oferta da etapa elementar de escolarização.

A partir da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 14/96, observamos a configuração de um dos padrões de organização federativa mais descentralizados das 23 federações existentes no mundo<sup>7</sup> com a ideia de um sistema nacional de ensino equânime. Além disso, formalizou uma notória especificidade em relação às demais federações do mundo: a inclusão do município como um terceiro ente federado. Assim, o Brasil é o único país com regime federativo que incluiu um terceiro ente político-territorial no seu pacto. Essa formalização indica a existência de uma história do federalismo brasileiro que ultrapassa a questão da estadualização ou municipalização do ensino apenas, dizendo respeito à forma de provimento de todos os direitos sociais, se levarmos em conta a clássica discussão de Marshall (1967), que indica serem esses direitos afetos ao Executivo e que esse poder assume, no Estado federativo, características muito distintas das do Executivo de um Estado unitário.

<sup>7</sup> De 193 países, 23 adotam o federalismo, sendo que seus cidadãos representam cerca de 40% da população do mundo. São os seguintes os países federalistas: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Rússia, Índia, Nigéria, Paquistão, Malásia, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Comores, Etiópia, Micronésia, São Cristóvão e Névis, África do Sul e União dos Emirados Árabes (cf. Handbook of..., 2002).

---

### Referências bibliográficas

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição?* 1980. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino e o poder local. *ANDE*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 22-26, 1989.

AZANHA, José Mário Pires. Uma ideia sobre a municipalização do ensino. In: \_\_\_\_\_. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p.105-115.

CUNHA, Célio da. *Educação e autoritarismo no Estado Novo*. 2. ed. São Paulo: Cortez : Autores Associados, 1989.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 81-107.

\_\_\_\_\_. *Cidadania republicana e educação: governo provisório do Marechal Deodoro e congresso constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. *A educação na revisão constitucional de 1925-1926*. Bragança Paulista: Edusp, 2003.

FARENZENA, Nalu. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Biografias: a Era Vargas*. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/biografias/ev\\_bio\\_albertotorres.ht](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_albertotorres.ht)>. Acesso em: 18 mar. 2003.

HANDBOOK of Federal Contries: 2002. Montreal: McGill, Queen's University Press, 2002. Disponível em: <[www.forumoffederations.org/](http://www.forumoffederations.org/)>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, 2003. 1 CD-ROM.

LEITE, Dante Moreira. *O caráter nacional brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Unesp, 2003.

MAIA, Eny Marisa. *A descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1970-1987): democratização ou descompromisso?* 1989. 309 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

MAIA, Eny Marisa. A municipalização do ensino em processo: a experiência do Estado de São Paulo. *ANDE*, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 10-16, 1990.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1.º grau. *Em aberto*, Brasília, v. 5, n. 9, p. 19-24, jan./mar.1986.

\_\_\_\_\_. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. *ANDE*, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 5-9, 1990.

MIRANDA, Maria do Carmo Tavares de. *Educação no Brasil: esboço de estudo histórico*. Recife: UFP, 1975.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. *Os recursos para a educação no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

WEREBE, Maria José Garcia. *Grandezas e misérias do ensino no Brasil: 30 anos depois*. São Paulo: Ática, 1994.

---

Gilda Cardoso de Araújo, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), na área de Política e Gestão Educacional.

[gilda.vix@terra.com.br](mailto:gilda.vix@terra.com.br)

Recebido em 16 de abril de 2009.

Aprovado em 19 de janeiro de 2010.