



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA
BAHIA**
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO



– CAMPUS I

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO E TECNOLOGIAS APLICADAS À
EDUCAÇÃO**

MONALISA SILVA PEREIRA MATOS

**DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE
SALVADOR PÓS-PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL
Nº 59/2009**

Salvador
2023

MONALISA SILVA PEREIRA MATOS

DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR PÓS-PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59/2009

Trabalho apresentado ao Programa de Pós
Graduação em Gestão e Tecnologias
Aplicadas à Educação (GESTEC), como
requisito para a obtenção do grau de mestra
em Gestão e Tecnologias Aplicadas à
Educação, pela Universidade do Estado da
Bahia.

Área de Concentração 1 – Gestão da
Educação

Orientador: Prof. Dr. Cesar Barbosa

Salvador
2023
FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB

S586d Silva Pereira Matos, Monalisa

DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO
DE SALVADOR PÓS-PROMULGAÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 59/2009 / Monalisa Silva Pereira Matos. -
Salvador, 2023.
109 fls : il.

Orientador(a): Cesar Barbosa.

Inclui Referências
Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC, Campus I. 2023.

1.Demanda da Educação. 2.Oferta da Educação. 3.Planejamento Educacional . 4.Gestão da Educação.

CDD: 007

FOLHA DE APROVAÇÃO

"DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR PÓS-PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59/2009"

MONALISA SILVA PEREIRA MATOS

Trabalho Final de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação – GESTEC, em 16 de maio de 2023, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação pela Universidade do Estado da Bahia, conforme avaliação da Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 CESAR BARBOSA
Data: 22/05/2023 11:26:41-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Professor(a) Dr.(a) CESAR BARBOSA
UNEB
Doutorado em Educação
Universidade do Estado da Bahia

Documento assinado digitalmente
 SERGIO HENRIQUE DA CONCEICAO
Data: 23/05/2023 01:14:38-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Professor(a) Dr.(a) SERGIO HENRIQUE DA CONCEICAO
UNEB
Doutorado em Educação e Contemporaneidade
Universidade do Estado da Bahia

Documento assinado digitalmente
 JOSE RAIMUNDO OLIVEIRA LIMA
Data: 23/05/2023 15:54:44-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Professor(a) Dr.(a) JOSÉ RAIMUNDO OLIVEIRA LIMA
UEFS
Doutorado em Educação e Contemporaneidade
Universidade do Estado da Bahia

*A meu filho Davi, meu solzinho.
A Jonatas, meu esposo.*

AGRADECIMENTOS:

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me dado forças e coragem, preparado todas as coisas em minha vida, e, por todo o cuidado que sinto constantemente. Agradeço aos meus pais por todo esforço feito para me garantir uma vida melhor e boa educação, amor e cuidado.

A minha irmã, pelo incentivo no momento certo.

Ao meu esposo Jonatas, pela colaboração na pesquisa, por todo companheirismo, cuidado, compreensão e amor.

Ao meu filho Davi, por sua linda existência, que transforma constantemente o meu existir.

Aos meus coordenadores e colegas do PPGEDUC.

Aos meus colegas de sala “virtual” por compartilhar conhecimentos, boas risadas e algumas lágrimas, o meu muito obrigada, pois mesmo distante fisicamente, me senti próxima.

Aos professores e técnicos do programa.

Ao meu orientador professor Dr. Cesar Barbosa, por indicar o caminho a ser trilhado, pelas leituras cuidadosas, por sua orientação.

Ao professor Dr. Sergio Henrique Conceição por todo cuidado e acolhimento no grupo de pesquisa e de orientação.

Ao professor Dr. José Raimundo Oliveira Lima por suas contribuições no exame de qualificação.

A educação modela as almas e recria os corações, ela é a alavanca das mudanças sociais. (Paulo Freire, 1989)

RESUMO

Os efeitos das mudanças demográficas sobre a demanda por educação infantil no Município de Salvador e as estratégias de planejamento educacionais adotadas pelo município para atender à demanda dentro dos parâmetros legais foi o problema desta pesquisa realizada no Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas a Educação –

GESTEC. Este trabalho teve como público-alvo a população demandante da educação infantil, isto é, as crianças de zero a cinco anos. O *lócus* da pesquisa foi o Município de Salvador no Estado da Bahia, para o qual foram analisados dados públicos referentes ao período pós-promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, que prevê a matrícula obrigatória dos 4 aos 17 anos, assim incluindo parte da educação infantil como matrícula obrigatória da Educação Básica, requerendo dos Municípios um planejamento mais estruturado para atender a demanda vigente que, por muito tempo, foi negligenciada. A metodologia adotada é de natureza aplicada, com objetivos descritivos e exploratórios, de abordagem quantitativa e tendo como procedimento, a pesquisa documental. Foram utilizadas como fonte dados públicos extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Registros Cíveis de Nascimento e Morte, e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan). A maior parte da fundamentação teórica está pautada em estudos relacionados a demanda, demografia e oferta da educação infantil, e foi desenvolvida através da Revisão Bibliográfica Sistemática - *Roadmap*, que buscou na base de dados da CAPES, pesquisando especificamente as bases: *Scopus Elsevier* e o Biblioteca Digital de

Teses e Dissertações (BDTD), e na base *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Os resultados apontam que, devido ao declínio demográfico já bem acentuado no Brasil, a demanda por escolarização descreve uma tendência a diminuição. Essas transformações nas características demográficas interferem diretamente na demanda por educação, todavia ainda não pode ter grande impacto no planejamento educacional, devido à ausência de uma oferta consistente ao longo dos anos, deixando um hiato significativo para essa etapa de ensino. No período pós promulgação da emenda constitucional 59/2009, o município tem ampliado a sua oferta de educação infantil, todavia não o suficiente para cumprir as metas estabelecidas por lei, tendo até 2019, um hiato significativo no atendimento às creches de 79,1% de possíveis demandantes e de 36,6% para a pré-escola, que deveria ter sido universalizada em 2016.

Palavras-chave: Demanda da educação; Oferta da educação; Planejamento educacional; Gestão da educação.

ABSTRACT

The effects of demographic changes on the demand for early childhood education in the municipality of Salvador and the educational planning strategies adopted by the municipality to meet the demand within the legal parameters was the problem of this research carried out in the Master in Management and Applied Technologies to Education - GESTEC. This work had as its target audience the population that demands early childhood education, that is, children from zero to five years old. The locus of the research was the Municipality of Salvador in the State of Bahia, for which public data referring to the post-promulgation period of Constitutional Amendment 59/2009 were analyzed, which provides for compulsory enrollment from 4 to 17 years old, thus including part of education as compulsory enrollment in basic education, requiring more structured planning from the Municipalities to meet the current demand that, for a long time, was neglected. The methodology adopted is of an applied nature, with descriptive and exploratory objectives, with a quantitative approach and with documentary research as a procedure. Public data extracted from the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep), Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) - Civil Birth and Death Records, and Superintendence of Economic and Social Studies of Bahia (SEI) were used as a source. of the Planning Secretariat of the State of Bahia (Seplan). Most of the theoretical foundation is based on studies related to demand, demography and supply of early childhood education, and was developed through the Systematic Bibliographic Review, Roadmap, which searched the CAPES database, specifically researching the bases: Scopus Elsevier and the Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), and in the Scientific Electronic Library Online (SciELO). The results point out that, due to the demographic decline already quite accentuated in Brazil, the demand for schooling describes a decreasing trend. These transformations in demographic characteristics directly interfere with the demand for education, but still cannot have a great impact on educational planning, due to the absence of a consistent offer over the years, leaving a significant gap for this stage of education. In the post-promulgation period of constitutional amendment 59/2009, the municipality has expanded its offer of early childhood education, however not enough to meet the goals established by law, having until 2019, a significant gap in attendance at day care centers of 79.1 % of potential claimants and 36.6% for preschool, which should have been universalized in 2016.

Keywords: Education demand; Offer of education; Educational planning; Education management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira MEC Ministério da Educação

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD Contínua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNE Plano Nacional de Educação

RBS Revisão Bibliográfica Sistemática

SciELO Scientific Electronic Library Online

SEI Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEPLAN

Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia SPSS Statistical Package for the Social Sciences UNIJORGE Universidade Jorge Amado

RCN Registro Civil de Nascimentos

RCM Registro Civil de Mortes

TFT Taxa de Fecundidade Total

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Enquadramento Metodológico do Estudo..... 27
universalização da educação infantil
(Meta 1 do PNE)

Quadro 1 –

LISTA DE QUADROS

17

Categorização das estratégias para
alcance da

Quadro 2 –Referencial estatístico da pesquisa

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nascidos vivos nas grandes regiões do Brasil, 2015 – 2016.	46
Tabela 2 - Salvador: quantidade de instituições com atendimento de creche, 2009 – 2019.	77
Tabela 3 - Salvador: quantidade de instituições com atendimento de pré-escola, 2009 – 2019.	78

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 - Bahia: População com idade de 0 a 3 anos, matrículas em creche e hiato de atendimento, 2010 – 2020	22
Gráfico 2 - Bahia: População com idade de 4 a 5 anos, matrículas na pré-escola e hiato de atendimento, 2010 – 2020	23
Gráfico 3 - Brasil e Agregados de Países selecionados: Taxa de Fecundidade Total (número médio de filhos por mulher), 1960 – 2020	37
Gráfico 4 - Regiões do Brasil: Taxa de fecundidade Total (número médio de filhos por mulher em idade fértil), 1940 – 2010.	39
Gráfico 5 - Bahia: taxa de fecundidade total (número médio de filhos por mulher em idade fértil), 1940 – 2010	40
Gráfico 6 - Brasil: nascidos vivos, 2003 – 2019	46
Gráfico 7 - Nordeste do Brasil: nascidos vivos, 2003 – 2019	47
Gráfico 8 - Bahia: nascidos vivos, 2003 – 2019	48
Gráfico 9 - Salvador: nascidos vivos, 2003 – 2019	48
Gráfico 10 - Salvador: Crianças de 0 a 3 anos, 2009 – 2019	53
Gráfico 11 - Salvador: Crianças de 4 e 5 anos, 2009 – 2019	54
Gráfico 12 - Salvador: Matrículas na educação infantil, por etapa de ensino, Brasil, 2009-2019	62
Gráfico 13 - Salvador: Matrículas em Creches, por dependência administrativa, 2009-2019	64
Gráfico 14 - Salvador: matrículas em Pré-escola, por dependência administrativa, 2009-2019	65
Gráfico 15 - Salvador: escolas de educação infantil, por etapa de ensino, Brasil, 2009-2019.	68
Gráfico 16 - Salvador: escolas com Creche, por dependência administrativa, 2009-2019	69
Gráfico 17 - Salvador: escolas com Pré-escola, por dependência	

administrativa, 2009-2019	70
Gráfico 18 - Salvador: Docentes de educação infantil, por etapa de ensino, 2007-2019.	71
Gráfico 19 - Salvador: Docentes de educação infantil, por dependência administrativa, 2007-2019	72
Gráfico 20 - Salvador: matrículas em creches, 2009 – 2019. 80 Gráfico 21 - Salvador: matrículas em pré-escolas, 2009 – 2019. 81	
Gráfico 22 - Salvador: População com idade de 0 a 3 anos, matrículas em creche e hiato de atendimento, Salvador, 2009 – 2019.	89
Gráfico 23 - Salvador: População com idade de 4 a 5 anos, matrículas em pré-escolas e hiato de atendimento, Salvador, 2009 – 2019.	90

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. METODOLOGIA	25
3. CARACTERIZANDO A DEMANDA POR ESCOLARIZAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR	33
3.1. AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS NO BRASIL	34
3.2. NASCIMENTO E SUAS TRANSFORMAÇÕES	42
3.3. ANÁLISE DA DEMANDA POR ESCOLARIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL.	49
4. OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR	56
4.1. A EDUCAÇÃO INFANTIL DENTRO DOS PARÂMETROS LEGAIS	56
4.1.1. Educação Infantil - Oferta e Obrigatoriedade nas matrículas. O Que diz a Lei?	57
4.1.2. Ampliação da Obrigatoriedade da Oferta – Incremento para os Municípios	59
4.2. COMPORTAMENTO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SALVADOR	61
4.3. OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR: DE ONDE VEM?	66
4.3.1. Escolas e Professores...	67
4.3.2. As Parcerias Público-Privada como Políticas Públicas para o Atendimento da Educação Infantil no Município de Salvador – Bahia	73
4.3.2.1. A Ampliação das Parcerias Público-Privado na Educação Infantil	73

4.3.2.2. As Parcerias Público-Privado no Município de Salvador 75

4.4. DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL X OFERTA EDUCACIONAL – CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR.	86
--	----

5.0. CONSIDERAÇÕES FINAIS 92 6.0. REFERÊNCIAS 99

16

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil, além de ser a principal porta de acesso à educação, é um importante vetor no processo de socialização, sociabilidade e desenvolvimento cognitivo de crianças em idade de creche e pré-escolar. Assim, conhecer esse público, a legislação que orienta o atendimento às suas demandas, particularmente, por vaga, contribui para o aprimoramento da gestão pública e ampliação das possibilidades de políticas públicas para esse segmento da sociedade.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que instituiu a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, o atendimento ao público da educação infantil tornou-se obrigatório (BRASIL, 2009). Antes disso, a Emenda Constitucional nº 53/2006 havia estabelecido que o estado brasileiro deve garantir a educação infantil para os indivíduos de 0 a 5 anos, de modo a oportunizar o atendimento em creche e pré-escola (BRASIL, 2006).

Considerando que o artigo 211 da Constituição Federal, ao instituir o sistema de colaboração e as responsabilidades em matéria educacional de cada ente, estabeleceu a educação infantil como campo prioritário de atuação dos municípios (BRASIL, 1988). Assim, recaiu sobre o poder municipal o atendimento às demandas de creche e pré-escola.

A educação infantil, tema principal da pesquisa, é parte integrante e primeira etapa da Educação Básica, que ainda contempla o ensino fundamental e médio. Tem por finalidade “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996b, art. 29). Ela é dividida em duas etapas: creches para crianças de zero a três anos, e pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade.

A Educação Básica tem como seus provedores principais o município e o Estado. Atualmente é responsabilidade do município provê a maior parte da Educação Básica, pois fica sobre a sua tutela a educação infantil e o ensino

fundamental. Com isso, há uma sobrecarga nos municípios com a Educação Básica, principalmente com o processo de municipalização que vem se desenvolvendo ao longo dos anos (PINTO, 2014), ou seja, boa parte do ensino fundamental que ficava a cargo do estado, foi ao longo dos anos sendo transferido para o município.

17

Embora em 2006 já houvesse no texto constitucional a garantia, por parte do Estado brasileiro, o atendimento da educação infantil às crianças com idade de até 5 anos¹, apenas em 2009 parte desse público foi contemplada com a obrigatoriedade do atendimento aos indivíduos de 4 a 17 anos².

O Plano Nacional de Educação (PNE), ampliou ainda mais o desafio dos municípios, na medida que reafirmou, o já estabelecido na emenda constitucional 59, que até o ano de 2016, o atendimento de educação infantil em pré-escola deveria alcançar todas as crianças de 4 e 5 anos de idade, além de estabelecer que se fazia necessário imprimir esforços a fim de que a educação infantil em creches alcançasse 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade, até o fim da vigência do plano (BRASIL, 2014).³

Desse modo, o município, que tem a obrigação de ofertar a educação infantil, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, sua reafirmação e ampliação do Plano Nacional de Educação, passou não apenas a ter que matricular as crianças a partir de quatro anos de idade, mas assumiu a incumbência de universalizar a pré-escola até o ano de 2016 e ampliar o atendimento de creche.

As mudanças na legislação suscitaram preocupações referentes à organização, planejamento e desenvolvimento da Educação Básica nas redes públicas de ensino, especialmente no âmbito municipal. Essas preocupações estão expressas nas estratégias propostas no Plano Nacional de Educação para alcançar a universalização da educação infantil, as quais classificamos como sendo aquelas relacionadas à organização do sistema, ao planejamento, à equidade, à infraestrutura e ao pedagógico. O resultado está demonstrado no *Quadro 1*:

Quadro 1 - Categorização das estratégias para alcance da universalização da educação infantil (Meta 1 do PNE)

ESTRATÉGIA	CLASSIFICAÇÃO
1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as	Organização / Planejamento

peculiaridades locais;	
------------------------	--

¹Introduzido pela Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006).

²Introduzido pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009).

³É importante lembrar que a meta de atendimento em 50% para as crianças de 0 a 3 anos, é uma meta repetida do PNE de 2001-2010, não alcançada pelos municípios.

18

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;	Planejamento / Equidade
1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;	Planejamento
1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;	Planejamento
1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;	Infraestrutura
1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;	Planejamento / Infraestrutura / Pedagógico
1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;	Organização / Planejamento
1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;	Pedagógico

<p>1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;</p>	<p>Planejamento / Pedagógico</p>
<p>1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;</p>	<p>Organização / Planejamento</p>

19

<p>1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;</p>	<p>Planejamento / Infraestrutura / Pedagógico</p>
<p>1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;</p>	<p>Organização</p>
<p>1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;</p>	<p>Organização / Planejamento / Pedagógico</p>
<p>1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;</p>	<p>Organização / Planejamento</p>

1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;	Organização / Planejamento / Pedagógico
1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;	Planejamento
1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014)	Planejamento / Infraestrutura / Pedagógico

Fonte: Brasil (2014).
Elaboração própria.

Mesmo havendo a participação de todos os entes federados na elaboração de estratégias para ampliar a estrutura da educação infantil, a responsabilidade desta oferta é do município.

20

Desse modo é esperado o aumento no contingente de crianças adentrando a pré-escola por causa da sua obrigatoriedade e nas creches pela existência da demanda e possibilidade por lei de ampliação da oferta. Tal expansão do processo educativo vem seguida da exigência de maior investimento em educação, prioritariamente na infraestrutura (ampliação de número de escolas e salas) e qualificação de profissionais que possam atuar na educação infantil, conforme destacado nas estratégias do PNE (BRASIL, 2014)⁴.

A demanda por escolarização na educação infantil é algo latente e que vem sendo preconizado pela legislação e pelos pesquisadores da área. Ao dividir a educação infantil em creches e pré-escolar, percebe-se que o hiato de atendimento é ainda maior para as creches, ou seja, esse é o público menos atendido pelo poder público. Silva e Strang (2020, p. 2) chamam a atenção para a existência, no país, de

[...] uma grande demanda por vagas em creches e estabelecimentos similares, perante a falta de estrutura para assegurar o direito à educação da população entre zero e quatro anos de idade incompletos. Esse problema não é novidade entre nós, e há muito tempo espera solução.

Enveredando por essa mesma perspectiva, Souza e Pimenta, estudando o atendimento da educação infantil no Estado de São Paulo destacam que:

Em relação às creches, o poder público não cumpre o dever de oferecer vagas para a demanda manifesta, o que restringe o acesso à educação para crianças de zero a três anos a percentuais quase irrisórios, cujo atendimento se dá, em muitos casos, por instituições privadas ou conveniadas com as prefeituras. (SOUSA; PIMENTA, 2019, p. 1).

Desse modo, é perceptível a existência de uma demanda por vaga ainda não suprida pelos municípios. Para solucionar o déficit de vagas, é necessário planejar a infraestrutura e contar com pessoal qualificado. Nesse sentido, as mudanças demográficas constituem fator primordial para o planejamento da educação infantil, uma vez que influenciam a demanda por escolarização, inclusive dos indivíduos com idade de 0 a 5 anos, o público-alvo dessa etapa da educação básica.

Ao longo dos anos, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocorreu queda na taxa de fecundidade total, chegando a um declínio tão acentuado que o Brasil, assim como seus recortes geográficos, como

⁴ Estratégias 1.5 e 1.8, respectivamente.

estados e municípios, apresenta uma taxa de reprodução populacional abaixo do nível considerado aceitável, estabelecido em 2,1 filhos por mulher (CENSO DEMOGRÁFICO, IBGE, 2012), conseqüentemente, uma diminuição no número de nascidos. Segundo dados estatísticos do registro civil divulgados pelo IBGE, no ano de 2020, em comparação com o ano de 2019, houve uma queda de 4,7% no número de nascidos no Brasil (ESTATÍSTICA DO REGISTRO CIVIL/IBGE, 2021).

A redução na fecundidade também é observada em todo o mundo. Em países mais desenvolvidos, com um processo de urbanização e industrialização avançados, a diminuição na taxa de fecundidade total ocorreu primeiro. Para o Brasil essa queda ocorre mais tardiamente e de forma acelerada, sendo que em 1960, as mulheres tinham em média 6,1 filhos, e, atualmente, esse valor já está próximo a 1,7 filhos por mulheres, abaixo da média preconizada pelos órgãos internacionais.

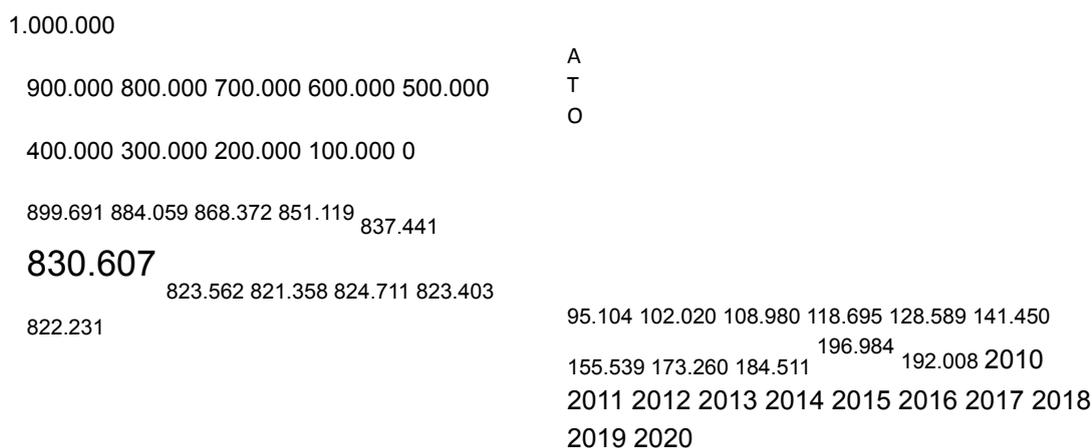
Segundo Rigotti (2012), esse fenômeno de transição demográfica é conhecido por dividendo demográfico, bônus demográfico ou janela de oportunidades e favorece grande chance de desenvolvimento econômico e social dos países. Esse fenômeno pode ser um grande aliado dos gestores educacionais da esfera pública, pois o desafio dos estados e dos municípios, para atender à necessidade das

matrículas futuras, deixa de ser a de escalabilidade, permitindo assim maior investimento por aluno e recursos mais bem distribuídos, tendo, portanto, uma gestão mais efetiva.

Na educação infantil, no entanto, os desafios ainda são muito grandes. Embora a retração da taxa de fecundidade seja refletida na redução na demanda por educação infantil, décadas de abandono resultaram em um grande hiato de atendimento nessa etapa da educação básica. Considerando o segmento de creche, é possível observar que, no ano de 2020, o Estado da Bahia abrigava 822.231 crianças com idade de 0 a 3 anos, mas, somente 192.008 dessas crianças eram atendidas por creche, representando apenas 23,4%, ou seja, o atendimento fora negado para 630.223 crianças. O hiato de atendimento correspondeu a 76,6% da demanda potencial de creche (*Gráfico 1*).

22

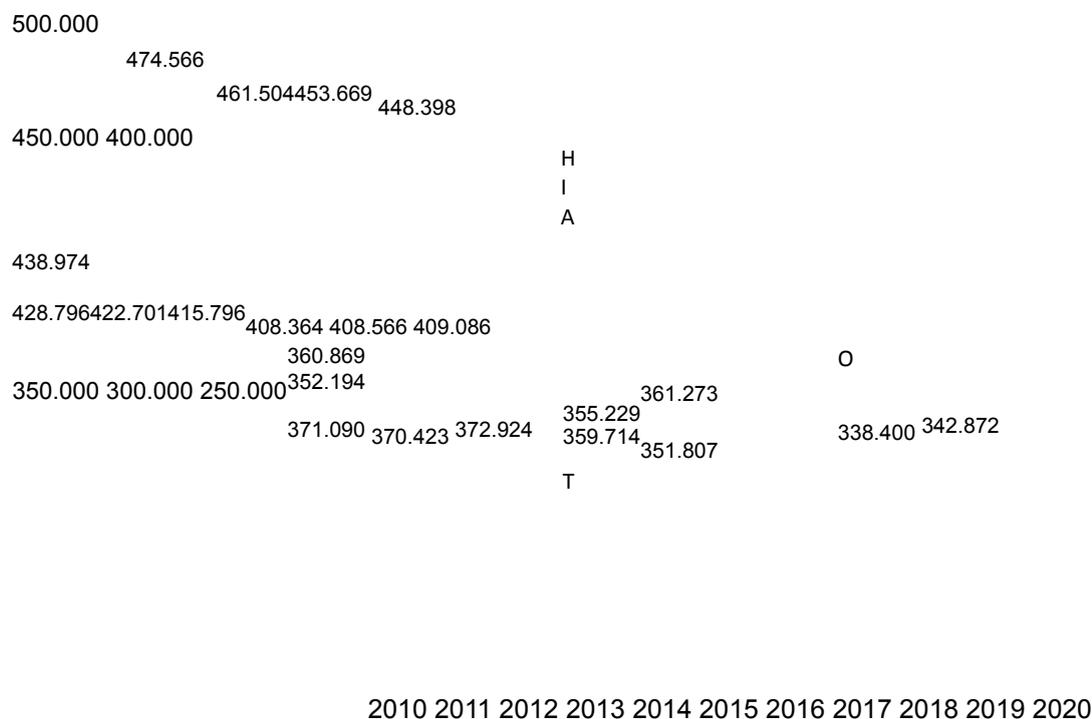
Gráfico 1 – Bahia: População com idade de 0 a 3 anos, matrículas em creche e hiato de atendimento, 2010 – 2020



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ([2021]) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia ([2021]). Elaboração própria.

A situação em relação ao segmento de pré-escola é um pouco melhor, mas ainda inspira muitas preocupações. Nesse segmento, naquele mesmo ano de 2020, moravam na Bahia 409.086 crianças com idade de 4 a 5 anos, sendo que 342.872 delas estavam matriculadas na pré-escola, correspondendo a um atendimento de 83,8%. Esse resultado deve ser observado com cautela, visto que a meta 1 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) estabelecia que, até o ano de 2016, 100% das crianças de 4 a 5 anos deveriam estar na pré-escola. Ocorre que em 2020 o Estado ainda exibiu um hiato de atendimento de 16,2%, indicando que 66.214

Gráfico 2 – Bahia: População com idade de 4 a 5 anos, matrículas na pré-escola e hiato de atendimento, 2010 – 2020



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ([2021]) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia ([2021]). Elaboração própria.

Vale ressaltar que, em razão do pacto federativo, a educação infantil é prioritária para os municípios⁵. Portanto, mesmo no que pese o propagado regime de colaboração⁶, recaiu sobre essa instância administrativa o esforço para atender à demanda por esta etapa da educação básica.

Dessa forma, entender como as políticas públicas voltadas para a educação infantil tem dado conta dos desafios, suas estratégias de planejamento e os caminhos trilhados para a oferta de vagas em creche e pré-escolar, perpassa pelo interesse desta pesquisa, pois faz-se necessário para compreender os movimentos que os municípios têm feito para atender a demanda por escolarização na primeira infância.

Sob essa compreensão se insere a questão problema deste trabalho: quais os efeitos das mudanças demográficas sobre a demanda por educação infantil no Município de Salvador e as estratégias de planejamento educacionais adotadas pelo

⁵ Até 1996, a atuação prioritária do município se restringia ao ensino fundamental e pré-escola. Com promulgação da Emenda Constitucional nº 14 de 12/09/1996 (BRASIL, 1996a), essa atuação foi ampliada para ao ensino fundamental e educação infantil, envolvendo, dessa forma, o atendimento de

creche.

⁶ Artigos 211 e 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

24

município para atender à demanda dentro dos parâmetros legais? Para objetivar o estudo, elegeu-se o Município de Salvador, no estado da Bahia, como *locus* da pesquisa. O contexto da análise está circunstanciado nos dados pós-promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que prever a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade (BRASIL, 2009).

Assim, o objetivo geral da pesquisa é compreender os efeitos das mudanças demográficas sobre a demanda de educação infantil no Município de Salvador e as estratégias de planejamento educacional adotadas pelo município para atender à demanda dentro dos parâmetros legais. Mais especificamente, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos: investigar, através da análise documental, as principais estratégias adotadas pelo município no atendimento da demanda de educação infantil; analisar os principais indicadores demográficos com a finalidade de delinear o perfil da demanda por educação infantil no Município de Salvador, no período pós promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009; descrever, através dos dados do censo escolar, a trajetória da oferta na educação infantil no Município de Salvador.

O texto deste relatório está estruturado em seis seções. A *seção 1* ocupa-se da introdução, onde é situado ao leitor o contexto em que se insere a pesquisa, questão problema, objetivo geral e específicos. A *seção 2* descreve como foi elaborada a pesquisa, ou seja, a metodologia utilizada. A *seção 3*, sob o título *Caracterizando a demanda por escolarização na primeira infância no Município de Salvador*, aborda a demanda por escolarização, levando em consideração as mudanças demográficas ocorridas ao longo dos anos e sua influência sobre a mudança na demanda por escolarização. A *seção 4* são analisados dados sobre a oferta da educação infantil dividida por seguimento de creche e pré-escola, bem como as estratégias utilizadas pelo Município de Salvador para ampliação das vagas nesse segmento escolar. A *seção 5* anuncia as considerações finais, no que o limite do método utilizado permitiu. Por fim, a *seção 6* exhibe as referências que sustentaram a recolha e análise dos dados para a construção deste relatório.

25

2. METODOLOGIA

A pesquisa foi definida a partir de critérios objetivos que pudesse dimensionar as mudanças que vêm ocorrendo por escolarização da educação Infantil no Município de Salvador, no período pós-promulgação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009. (BRASIL, 2009).

O recorte temporal da pesquisa inicia em 2009, ano do marco da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, segundo a Emenda Constitucional nº 59/2009, que instituí matrícula obrigatória dos 4 a 17 anos. Essa mudança na constituição caracteriza um olhar diferenciado e mais atento para a primeira infância. O período estudado na pesquisa vai até o ano de 2019, devido principalmente ao fato que no ano subsequente, surgiu a pandemia da Covid-19 no Brasil, e dentre todo o caos resultante dela, também há uma possível perda na qualidade e disponibilidade de dados neste período pandêmico.

Ao abordar uma mudança de comportamento, como é o caso da alteração na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 59/2009, é imprescindível análise da documentação que fez com que esse novo fenômeno ocorresse. Assim, é relevante observar a legislação vigente da educação infantil e sua manutenção.

Para compreender as nuances por escolarização na educação infantil, considerou-se a legislação, bem como as ações do Município de Salvador acerca dos serviços educacionais ofertados ao público demandante, nesse caso em específico, as crianças entre 0 a 5 anos de idade. Para tanto, foi preciso recorrer não apenas aos documentos, mas também, aos dados sobre a realidade da educação infantil no município.

Como recurso metodológico, foi adotada uma pesquisa de natureza aplicada, visto que a investigação produziu diagnóstico das condições de demanda e atendimento da educação infantil no Município de Salvador.

Quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se como descritivo e exploratório. Para as pesquisas descritivas Gil (2008, p. 28), destaca que: “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”. Assim, este estudo busca descrever o panorama da educação infantil no Município de Salvador, no que se refere à demanda e ao atendimento. Além disso, a pesquisa também se estabelece como uma pesquisa

exploratória, pois desenvolveu um novo método de estimação da população em idade escolar através dos registros civis. Segundo Gil (2008, p. 27):

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Em relação à abordagem, foi adotada a quantitativa, visto que não foi utilizada nenhuma técnica de levantamento de dados primários, e sim, foram realizadas análises de dados secundários e documentos. A opção pela abordagem quantitativa se deveu ao fato de que o interesse da pesquisa recai sobre os fundamentos demográficos da demanda por escolarização na primeira infância.

É de conhecimento tácito que levantamentos demográficos exigem amostras muito grandes ou, até mesmo, inquéritos exaustivos sobre a população (censos). Entretanto, considerando o curto prazo disponível para realização do estudo e a quantidade limitada de recursos humanos para desenvolvimento de um levantamento primário de dados, não foi possível realizar pesquisa primária. Portanto, recorreu-se às informações divulgadas pelos institutos de pesquisa que têm os recursos e a expertise para a realização desse tipo de coleta. Segundo Barbosa (2013, p. 31), a utilização de dados secundários “tem como principal vantagem a rapidez na sua obtenção, economizando tempo e recursos humanos e financeiros”.

Na área de educação as pesquisas quantitativas são pouco utilizadas, existindo assim uma predominância da pesquisa qualitativa, sendo que essa se sobressai devido “os referenciais teóricos comuns da área” (PEREIRA; ORTIGÃO, 2016, p. 68) e a falta de uma tradição sólida quanto ao uso dos métodos quantitativos, Gatti (2004, p. 14) chama à atenção que:

O uso de dados quantitativos na pesquisa educacional no Brasil nunca teve, pois, uma tradição sólida, ou uma utilização mais ampla. Isto dificultou, e dificulta, o uso desses instrumentais analíticos de modo mais consistente, bem como dificulta a construção de uma perspectiva mais fundamentada e crítica sobre o que eles podem ou não podem nos oferecer.

Assim, “faltam-nos estudos de demografia educacional” (GATTI, 2012, p. 29). Esses estudos são de grande importância “para o enriquecimento do conhecimento sobre os diversos cenários educacionais” (PEREIRA; ORTIGÃO, 2016, p. 78), e

27

podem ser utilizados para a compreensão e ampliação de políticas públicas voltadas à educação. Com isso as pesquisas quantitativas são:

Indicadas para responder a questionamentos que passam por conhecer o grau e a abrangência de determinados traços em uma

população, esta também é uma forma de estar sensível aos problemas sociais. (PEREIRA; ORTIGÃO, 2016, p. 69).

No que diz respeito ao procedimento, utilizou-se como estratégia a pesquisa documental de dados secundários, ou seja, dados já produzidos e de acesso público. Segundo Gil (2008, p.51), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.” Assim, neste trabalho empregou-se dados de Registro Civil de nascimento e morte para mensurar a demanda; do INEP/MEC para a oferta e dados da legislação para compreender a política de atendimento do Município de Salvador.

Figura 1 – Enquadramento Metodológico do Estudo



Para o desenvolvimento da pesquisa foi discriminada três dimensões: política, educacional e demográfica. A dimensão política é estruturante e permeou todo o trabalho. Assim, foi analisado as legislações que compõe a educação, sobretudo a educação infantil. Essas legislações instituem e regulamentam a forma como se divide e para quem é cada etapa de ensino. Também, sua obrigatoriedade e a ampliação de oferta. Desse modo, conhecer e discutir essas legislações foram relevantes para o trabalho.

Na dimensão educacional foi estudado a oferta escolar no Município de Salvador - Ba, analisando as categorias de: matrícula, escola, docente, etapas de ensino, dependência administrativa e esfera administrativa. Para a análise dessas categorias foram utilizados os dados do Censo Escolar, disponível no INEP/MEC, que possui um sistema de *Business Intelligence* (BI) com diversos painéis de dados acessíveis para toda a sociedade. Chamado de *INEP Data*, esse sistema online e aberto, permite visualizar (e fazer *download*) das diversas informações sobre a situação de educação no Brasil, inclusive com recursos de que permite o detalhamento dos dados, onde é possível estratificar as informações por diversos atributos. Desse modo, foi analisado o que o Município de Salvador tem ofertado para a educação infantil e sua ampliação a partir da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009).

Quanto à dimensão demografia, foi analisada a demanda potencial por escolarização, tendo como categoria de análise a taxa de fecundidade total e a quantidade de crianças em idade escolar. Para responder aos objetivos dessa pesquisa foram utilizados indicadores demográficos com o intuito de conhecer os demandantes por educação infantil.

As mudanças demográficas interferem diretamente em nossa sociedade, trazendo transformações na organização política, econômica e social. A demografia é a ciência que estuda as transformações e as características da humanidade na passagem do tempo (CERQUEIRA; GIVISIEZ, 2004, p. 15). Portanto, a demografia é um elemento de grande importância que compôs este estudo. Levando em consideração que a população demandante são crianças de 0 a 5 anos, o seu aspecto e mudança no tempo precisam ser levados em conta para que, desse modo, possam proporcionar melhorias no atendimento educacional.

Além disso, vale ressaltar que os estudos voltados à transição demográfica podem proporcionar ao sistema público educacional uma gestão de maior qualidade,

no que tange aos recursos empregados na educação. Nessa perspectiva, os recursos públicos podem ser melhores aplicados, como por exemplo: valor gasto por aluno, ampliação dos salários, capacitação profissional, investimentos nas melhorias da infraestrutura já existente, dentre outros aspectos.

Visando conhecer as mudanças ocorridas na população ao longo dos anos e com o intuito de perceber as mudanças sucedidas na população demandante por educação infantil e estimá-la, foram utilizados dados extraídos do Censo Demográfico e dos Registros Cíveis de Nascimento e Morte. Esses dados são relevantes tanto para as pesquisas acadêmicas, quanto para criação de políticas públicas (RIANI; GOLGHER, 2004).

O primeiro censo demográfico ocorre em 1872, com o objetivo de estimar a população e descrevê-la. A partir de 1940, o censo passa a ser de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Segundo Oliveira e Simões, o censo de 1940 inaugura “uma nova etapa da história das estatísticas populacionais, sobretudo no que se refere à dinâmica demográfica” (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 292).

O censo demográfico é o principal instrumento de conhecimento da população e das condições em que esta se encontra, ele extrai informações econômicas, sociais e sobre saúde dos indivíduos residentes em todos os municípios brasileiros.⁷ Essa fonte de dados é de extrema importância para a gestão do país, pois através do censo é possível saber se a população tem ampliado ou não sua renda, como está o mercado de trabalho, educação e saúde, e a partir dele se pensar por exemplo: distribuição de recursos entre os municípios e políticas públicas.

O censo demográfico é realizado em média a cada decênio. Assim em anos não censitários, algumas políticas públicas sofrem com a escassez de dado. Esse é o caso das políticas públicas voltadas ao atendimento da demanda por educação, que precisa de acompanhamento e planejamento anual. A ausência de dados pode impactar no dimensionamento de infraestrutura escolar e do número de docentes, por exemplo.

Além disso, o censo demográfico de 2020, não foi realizado devido à pandemia da Covid-19, causando inúmeros transtornos para a gestão governamental e para a

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=o-que-e>. Acessado em: 19 mar 2023.

sua população. Com isso, faz-se necessário a busca por outros métodos e fontes de dados que estime a população.

Com a ausência do censo demográfico 2020, foi escolhido como procedimento alternativo para estimar a população de demandantes por educação infantil o “método de estimação da população em idade escolar baseado nos registros civis” (ESPÍRITO SANTO *et al.*; 2023), que se estabelece como outra metodologia para estimar o público demandante por escolarização na educação básica.

Desde 2003, os registros civis seguem padrões internacionais, conformando informações com melhor qualidade, razão pela qual esse método foi escolhido para mensurar o quantitativo da população demandante por creches e pré-escolas no Município de Salvador. O método utiliza as estatísticas de registros civis de nascimento e óbito extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA/IBGE, como argumentos na equação (1), para estimar a população, por idade, de um determinado ano e município. A limitação desse método está em ignorar a migração, porém, tendo em vista a escassez de dados sobre fluxo migratório e o fato de que nessa idade a migração é residual, devido ao fato de que a migração infantil somente ocorre com a migração dos pais, para este trabalho, a limitação não é tão relevante.

Para estimar a demanda por escolarização na educação infantil no Município de Salvador no período de 2009 a 2019, foi utilizada a equação (1) (ESPÍRITO SANTO *et al.*; 2023, p. 7):

$$P_{j,t} = \{ P_{j,t} - P_{j,t-1} - M_{j,t} + N_{j,t} - O_{j,t} \geq 0 \} \quad (1)$$

Em que $P_{j,t}$ é a população com j anos de idade no ano t, $N_{j,t}$ é o número de nascidos vivos no ano t, $O_{j,t}$ é o número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade no t-ésimo ano, $P_{j,t-1}$ é a população com j-1 anos de idade no t-1-ésimo ano e $M_{j,t}$ é o número de óbitos de crianças com j anos de idade no ano t.

de dados com os números de nascimentos e óbitos oriundos dos registros civis, resultando na série histórica da estimativa da população de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos.

As estimativas populacionais foram organizadas em um banco de dados no Microsoft Excel, que permitiu construir os indicadores e gráficos para subsidiar análises da demanda por vaga na educação infantil, bem como as mudanças demográficas que podem influenciar nesta necessidade. Também foi levado em consideração o comportamento das matrículas para a primeira infância e os avanços que o Município de Salvador tem tido em relação à oferta de vagas, contratação de docentes e infraestrutura para a educação infantil, através dos dados extraído e disponibilizados em Excel pelo INEP/MEC.

Quadro 2 – Referencial estatístico da pesquisa

FONTE	BASE DE DADOS	ACESSIBILIDADE	CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	Dados do Censo da Educação Básica. Reúne informações sobre as instituições de ensino, etapas; instância administrativa, alunos e professores da educação básica.	Disponibilizado de forma gratuita no site do Inep (www.gov.br/inep)	OFERTA: informações sobre escolas, vagas oferecidas, matrículas, docentes e infraestrutura.
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Microdados do Censo Demográfico Trata-se de um levantamento minucioso das características da população. Estatísticas dos Registros Civis Conjunto de dados com informações de nascimentos e Óbitos por município e ano.	Disponibilizado gratuitamente no site do IBGE (www.ibge.gov.br)	Indicadores de Fecundidade; Demanda educacional

⁸ R é uma linguagem e ambiente para computação estatística e gráficos. R é um conjunto integrado de recursos de software para manipulação de dados, cálculo e exibição gráfica. É um projeto GNU que é semelhante à linguagem e ambiente S que foi desenvolvido nos Laboratórios Bell (anteriormente AT&T, agora Lucent Technologies) por John Chambers e colegas. Disponível em: <https://www.r-project.org/about.html>, acessado em: 19 mar 2023.

FONTE	BASE DE DADOS	ACESSIBILIDADE	CONTRIBUIÇÃO PARA A PESQUISA
--------------	----------------------	-----------------------	-------------------------------------

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) - Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan)	Autarquia que se constitui no principal provedor de dados e modelos estatísticos e econométricos do Estado da Bahia. Modelo para estimação de população municipal por idade e ano.	As informações da Sei podem ser obtidas no site www.sei.ba.gov.br	DEMANDA POTENCIAL: estimativas da população com idade de 0 a 5 anos.
--	---	--	--

Fonte: Adaptado de Barbosa (2013)

Para a elaboração da maior parte do embasamento teórico, utilizou-se também a metodologia fundamentada na técnica de Revisão Bibliográfica Sistemática de Conforto, Amaral e Silva (2011), denominada RBS *Roadmap*. Esse tipo de pesquisa é realizado em bancos de dados que contêm teses, dissertações, livros e artigos.

Para a elaboração da Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS), foi feita uma busca na base de dados da CAPES, pesquisando especificamente as bases: Scopus Elsevier, a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Essas bases foram escolhidas devido ao grande volume de artigos, dissertações e teses, que colecionam.

Nas buscas nas bases de dados, foram utilizados termos de busca: “demanda escolar; oferta escolar; taxa de fecundidade; registro civil”, com o intuito de atender ao objetivo da pesquisa. Obedecendo a critérios de inclusão e qualificação que foram constituídos. A Revisão Bibliográfica Sistemática é “uma forma de obter maior rigor e melhor nível de confiabilidade” (CONFORTO; AMARAL; SILVA, 2011, p. 2) e constitui

se em um importante procedimento científico, para obter informação do que já tem sido pesquisado e as lacunas existentes, em uma determinada área da ciência. Esse recurso é cada vez mais pertinente, devido aos avanços tecnológicos, que permite ter um intenso volume de publicações disponíveis em base de dados.

33

3. CARACTERIZANDO A DEMANDA POR ESCOLARIZAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

A temática da demanda por escolarização na primeira infância é balizada fundamentalmente pelo debate que gira em torno da gestão pública educacional,

especificamente o planejamento da educação. Para esse planejamento faz-se necessário a observância das mudanças demográficas, que terá impacto direto na demanda. Assim, conhecer esta realidade de escolarização é importante para a elaboração de uma gestão efetiva, tendo em vista que o atendimento desta demanda requer um grande aporte de investimento financeiro a longo prazo.

A gestão educacional por excelência se constituiu de um arcabouço extenso, ou seja, ela é responsável pelo planejamento, desenvolvimento, execução e aprimoramento do complexo sistema educacional, que perpassa pelos pressupostos financeiros, administrativos, organizacionais, humanos, pedagógicos e tecnológicos. Assim, compreende-se a gestão educacional como descrito por Conceição (2013) em seus estudos, como:

O conjunto organizado de ações capazes de disponibilizar recurso passíveis de assegurar o financiamento, oferta e manutenção das instituições educacionais, instrumentalizando-as para o alcance de seu propósito, a saber, formar cidadão e futuros profissionais. (CONCEIÇÃO, 2013, p.105 e 106).

A gestão educacional é um importante instrumento que viabiliza a organização e por consequência a melhoria da oferta, da qualidade das escolas, da aprendizagem e do ensino, principalmente na educação pública. Luck (2006, p. 25), destaca que a gestão educacional é:

responsável por estabelecer o direcionamento e a mobilização capaz de sustentar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas, visando o objetivo comum da qualidade do ensino e seus resultados.

Desse modo, uma gestão integrada, democrática e sólida é muito importante para o bom andamento e o desenvolvimento da educação. Com isso, quando o seu planejamento está embasado em pesquisa, que visa conhecer seu público-alvo, as demandas e as necessidades voltadas ao sistema educacional, os recursos são mais bem aproveitados e conseqüentemente bem empregados.

34

Visando uma gestão efetiva, apenas os conceitos da área de educação não bastam, pois a gestão requer uma ampliação de conhecimentos. Esses diversos saberes precisam estar acoplados à gestão educacional. Assim, um planejamento efetivo da gestão educacional precisa estar calçada em um conhecimento multifacetado, principalmente quando se trata da complexidade de planejamento e atendimento da demanda escolar.

Com isso, infere-se que as mudanças demográficas são de grande valia para

a tomada de decisão, quando se trata da demanda de educação, pois ela será a baliza para compreensão do investimento que deve ser feito para contemplar os demandantes do serviço educacional, de acordo com o que preconiza as leis.

No que tange à escolarização, os estudos das mudanças demográficas se inserem como um fator primordial, para compreendermos o comportamento da demanda por educação e o planejamento da mesma. Para Cerqueira e Givisiez (2004) os estudos demográficos voltados para a educação é de grande relevância, pois:

Nas últimas décadas, as populações de países desenvolvidos e mesmo em desenvolvimento têm passado por importantes mudanças, não apenas no que diz respeito ao volume populacional, mas, sobretudo, em sua estrutura etária, fruto de um processo de redução em seus níveis de fecundidade e mortalidade que denominamos de *transição demográfica*. Tais mudanças têm certamente um forte impacto na demanda por serviços educacionais e precisam ser consideradas de forma prioritária na elaboração de políticas públicas voltadas para o setor (CERQUEIRA; GIVISIEZ, 2004, p. 16).

A aproximação entre os estudos demográficos e a educação se dá pelo fato de ser a população de um local a demandante de serviços públicos, que necessitam de planejamento e de investimento de acordo as características desta população, em destaque as políticas voltadas para a educação, que exigem investimentos de longo prazo, baseadas nas dinâmicas demográficas locais.

3.1. AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS NO BRASIL

Ao longo dos séculos, o planeta vem passando por transformação significativas que organiza, desorganiza e transforma países pelo mundo todo; fome, doenças, guerras, desenvolvimento social, econômico e tecnológico, são alguns dos fatores que vão interferir na dinâmica populacional.

35

As mudanças demográficas, que estão diretamente ligadas a fatores como: fecundidade, nascimento, mortalidade e migração, interferem diretamente em nossa sociedade, trazendo transformações na organização política, econômica e social. Segundo Cerqueira e Givisiez (2004, p. 15): “a Demografia é uma ciência que tem por finalidade o estudo de populações humanas, enfocando aspectos tais como sua evolução no tempo, seu tamanho, sua distribuição espacial, sua composição e características gerais.” Assim sendo, a demografia é um elemento de grande importância para entender a demanda por educação e suas mudanças ao longo dos anos.

A transição demográfica⁹ ocorrida nas últimas décadas pode ser percebida não apenas em países desenvolvidos, mas também nos países em desenvolvimento. A diminuição da fecundidade e da mortalidade mudou o volume populacional e a sua estrutura etária, constituindo mudanças significativas na organização econômica e social das nações (CERQUEIRA E GIVISIEZ, 2004, 16).

A transição demográfica experimentada no Brasil é decorrente de um processo recente com diminuições significativas nas Taxas Bruta de Mortalidade (TBM)¹⁰ e Taxas Bruta de Natalidade (TBN)¹¹. Fatores como urbanização, desenvolvimento econômico e social e mudanças nas relações de gênero são variáveis importante para as alterações da dinâmica demográfica brasileira como aponta Cavenaghi e Alves (2018). Assim, com baixas taxa de fecundidade total (TFT)¹², menor mortalidade e maior expectativa de vida, o Brasil produz uma população que progressivamente envelhece.

Os avanços nos sistemas de saúde, higiene e saneamento básico, contribuíram para uma redução da mortalidade, que pôde ser percebida de forma gradual e com

⁹ Segundo Vasconcelos e Gomes, transição demográfica é a passagem de elevadas para reduzidas taxas de natalidade e mortalidade. A teoria de transição demográfica surge nas primeiras décadas do século XX, e inicialmente é descrita como a relação direta entre o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico, onde o desenvolvimento econômico é condição necessária para a redução das taxas de natalidade e mortalidade, todavia com as diversas experiências observadas nos variados países ao longo dos anos, observou-se que ela não ocorre da mesma forma entre as diversas sociedades. (p.540).

¹⁰ A taxa bruta de mortalidade corresponde à relação entre o total de óbitos ocorridos durante um ano calendário e a população total. Tal medida representa o risco de uma pessoa de determinada população morrer no decorrer do ano (CERQUEIRA E GIVISIEZ, 2004, 21).

¹¹ Corresponde à relação entre o número de crianças nascidas vivas durante um ano e a população total (CERQUEIRA E GIVISIEZ, 2004, 24).

¹² Expressa o número de filhos que, em média, teria uma mulher, pertencente a uma coorte hipotética de mulheres, que durante sua vida fértil tiveram seus filhos de acordo com as Taxas Específicas de Fecundidade por Idade do período em estudo e não estiveram expostas a riscos de mortalidade desde o nascimento até o término do período fértil (CENSO DEMOGRAFICO, IBGE, 2000, P. 12).

maior impacto após a segunda guerra mundial. Cavenaghi e Alves (2018), chamam a atenção para a expressividade na diminuição da taxa de mortalidade infantil:

Entre 1950 e 1955, ocorriam 190 óbitos de crianças menores de cinco anos por cada mil nascidos vivos (ONU, 2017). Entre 1970 e 1975, esse número havia reduzido para 121, e continuou em queda acelerada até os anos 2000, chegando hoje a 18 por mil nascidos vivos (CAVENAGHI; ALVES, 2018, p. 9).

No entanto, para as drásticas mudanças nos últimos sessenta anos da população brasileira, a fecundidade foi a grande protagonista (CUNHA, 2000, p. 10).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, enfatiza que: “a fecundidade teve influência determinante também na mudança da estrutura etária populacional do País, que se apresenta bem mais envelhecida, em função do aumento proporcional de idosos e da diminuição de crianças” (IBGE, 2012, p. 72).

Cabe ressaltar que a tendência à redução da taxa fecundidade é um movimento observado em todo mundo, conforme demonstrado no *Gráfico 3*. Países mais desenvolvidos, concentrados na América do Norte e na Europa por exemplo, tinham na década de 1960, taxa de fecundidade total abaixo de quatro filhos por mulher. Carvalho e Brito (2005, p. 352), destaca que após a Segunda Guerra Mundial a maioria dos países mais desenvolvido “já tinham avançado na transição em direção a um desacelerado ritmo de crescimento populacional”. Em contrapartida, países da América Latina e Caribe, dentre eles o Brasil, sustentavam altas taxas de fecundidade, naquele mesmo período.

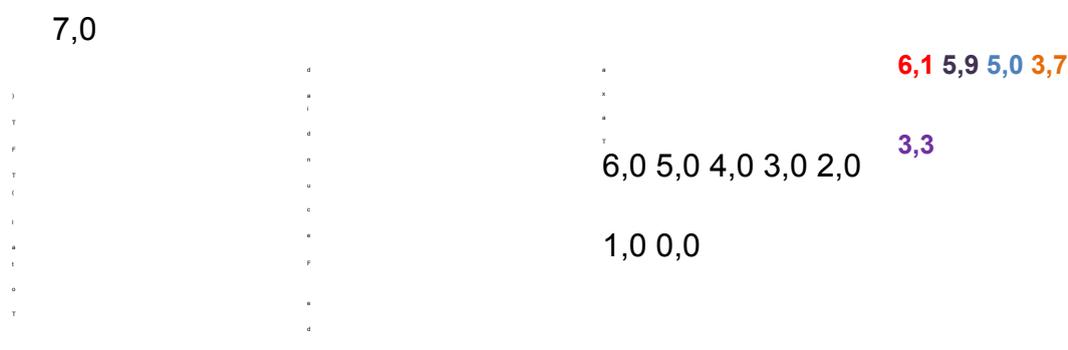
Apesar de manter altas taxas de fecundidade ainda em 1960, o Brasil chama a atenção pelo seu declínio acentuado em um curto período. Observa-se, através do *Gráfico 3*, que no período de 1960 a 2020, a fecundidade das brasileiras saiu de 6,1 para 1,7 filhos por mulher, correspondendo a um decréscimo de 72,1%, enquanto a média mundial saiu de 5,0 para 2,4 filhos por mulher, representando uma redução de 52,0%. Assim, o Brasil hoje se assemelha a países como da América no Norte e Europa, que possui baixas taxas de fecundidade.

Para o Brasil, as mudanças ocorridas nas características demográficas da população nas últimas décadas, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos ressaltam uma queda na taxa de fecundidade total (TFT), um declínio tão acentuado, que o Brasil se encontra abaixo da taxa de reprodução populacional aceitável, definida como 2,1 filhos por mulher (IBGE, 2012 p. 72). Com

37

isso “o Brasil vivenciou em um curto período de tempo um fenômeno que países europeus demoraram séculos para realizarem” (AMORIM; BONIFÁCIO, 2010, p. 5).

Gráfico 3 – Brasil e Agregados de Países selecionados: Taxa de Fecundidade Total (número médio de filhos por mulher), 1960 – 2020



2,0
1,7
1,6
1,6

2,4

1960 1970 1980 1990 2000 2010 2020 Ano
Brasil América Latina e Caribe América do Norte Membros da
OCDE
Mundo

Fonte: World Bank (2022).
Com adaptações.

Esse fenômeno é muito importante no declínio da fecundidade, inicialmente tem ligação direta com o processo de urbanização, que gerou um planejamento familiar mais coerente com as mudanças socioeconômicas do país. Esse processo inicia-se mais acentuadamente a partir de 1960, e com predominância nas regiões Sul e Sudeste do país. (CARVALHO; BRITO, 2005; BERQUÓ; CAVENAGHI, 2006; CAETANO, 2015; WONG, 2000), onde existiam um maior processo de urbanização e industrialização.

No entanto, estudos mais recentes sobre a transição demográfica nas regiões do Brasil, sugerem que esse processo pode ter se iniciado bem antes do que os estudos mais antigos apontam. Para Gonçalves *et al.* (2019) essa transição tem início na década de 1930, no Rio de Janeiro, São Paulo e extremo sul do país, classificando

a como primeira fase da transição demográfica, que ocorreu de forma mais lenta, tal

38

como nos países europeus. Os autores destacam o desenvolvimento dessas regiões, frente as demais regiões do país, como característica principal para o declínio demográfico. Já a segunda fase de transição demográfica apontada pelos autores ocorre com um declínio da TFT, rápido e em todas as regiões do país a partir de 1970.

Para este trabalho, por se tratar de um estudo no Município de Salvador, no estado da Bahia, que fica na região nordeste do país, será dado destaque a segunda fase do declínio demográfico do Brasil, por ser mais acentuado e contínuo e porque a região Nordeste, somente começa o seu declínio na taxa de fecundidade nessa

segunda fase.

Conforme já salientado, considerando a extensão territorial do Brasil e sua assimetria em termos de desenvolvimento regional, o declínio na fecundidade foi experimentado em momentos distintos pela população brasileira, o que não impediu que o Brasil como um todo, reduzisse ao longo das décadas a sua fecundidade. Em regiões mais urbanizadas como o Sul e Sudeste, esse declínio já acontecia antes mesmo da década de 1970.

A Região Sudeste, que era então a mais urbanizada do Brasil, foi a primeira a experimentar maior redução no nível da fecundidade, uma vez que já apresentava alguns dos fatores socioeconômicos e comportamentais que futuramente teriam influência na generalização da queda da fecundidade no País. (IBGE, 2012, p. 73).

Observando o *Gráfico 4*, as disparidades regionais ficam bem evidentes, visto que em 1970 as regiões Sudeste e Sul mantinham, respectivamente, taxas de fecundidade de 4,56 e 5,42; e as regiões menos urbanizadas como o Norte e o Nordeste tinham em média dois filhos a mais por mulheres, que naquelas regiões. No entanto, com o passar dos anos, as disparidades ficam cada vez menos acentuadas.

Para as regiões Norte e Nordeste esse declínio na taxa de fecundidade foi percebido com maior intensidade a partir dos anos de 1991. O descompasso na redução da fecundidade tem relação direta com o processo de urbanização, industrialização e fatores econômicos e sociais, como por exemplo: a renda e escolaridade da população (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2006).

Nessa perspectiva, percebe-se que:

As desigualdades que permanecem tão marcantes na sociedade brasileira também refletem no acesso a informações e a serviços. Assim, a educação e a renda, duas das desigualdades mais relevantes

39

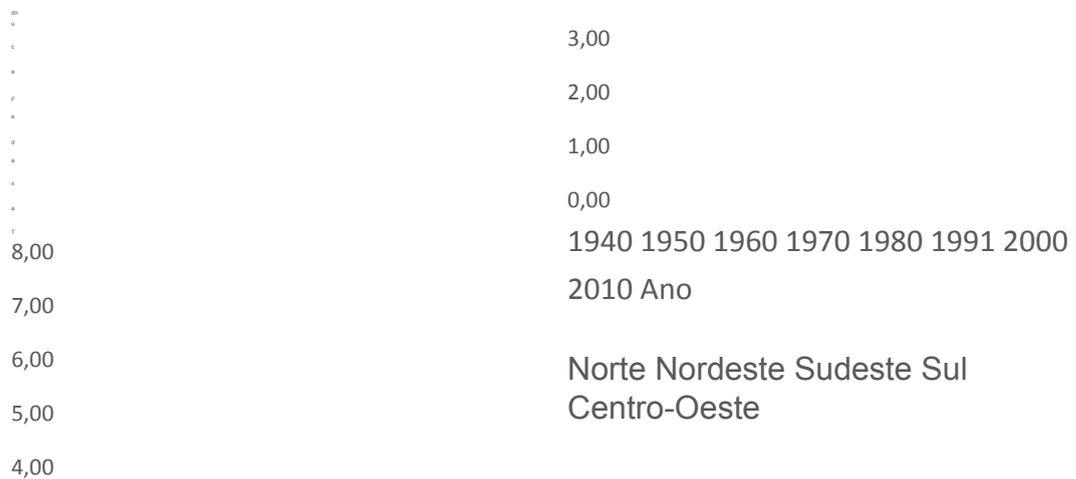
no Brasil, impactam diretamente nas taxas de fecundidade.
(CAVENAGHI; ALVES, 2018, p. 7)

Todavia, apesar de ter iniciado o declínio na taxa de fecundidade depois de outras regiões, o processo percebido na região Norte e Nordeste foi mais acelerado (WONG, 2000).

Gráfico 4 – Regiões do Brasil: taxa de fecundidade total (número médio de filhos por mulher em idade fértil), 1940 – 2010

9,00





Fonte: Censo Demográfico – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração própria.

Para a região Nordeste, onde encontra-se o *lócus* da pesquisa, em 1980 a taxa de fecundidade era de aproximadamente seis filhos por mulher e em 1991 essa taxa declina para 3,71 filhos, resultando em uma redução de 39% nesses dez anos. Em contrapartida, a região Sudeste, região que experimentou primeiro a transição demográfica, em 1980, já ostentava uma TFT de 3,45 filhos por mulher.

Mesmo que nas regiões Sul e Sudeste tenham começado a transição demográfica primeiro que outras regiões, ratifica-se o já descrito pela literatura, que apesar de ter iniciado posteriormente o seu declínio demográfico, foi mais rápido e em um curto período o declínio da fecundidade no Norte e Nordeste (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2006; WONG 2000). Desse modo, vão se constituído ao longo das décadas um declínio da fecundidade semelhante entre as regiões, de modo que em

40

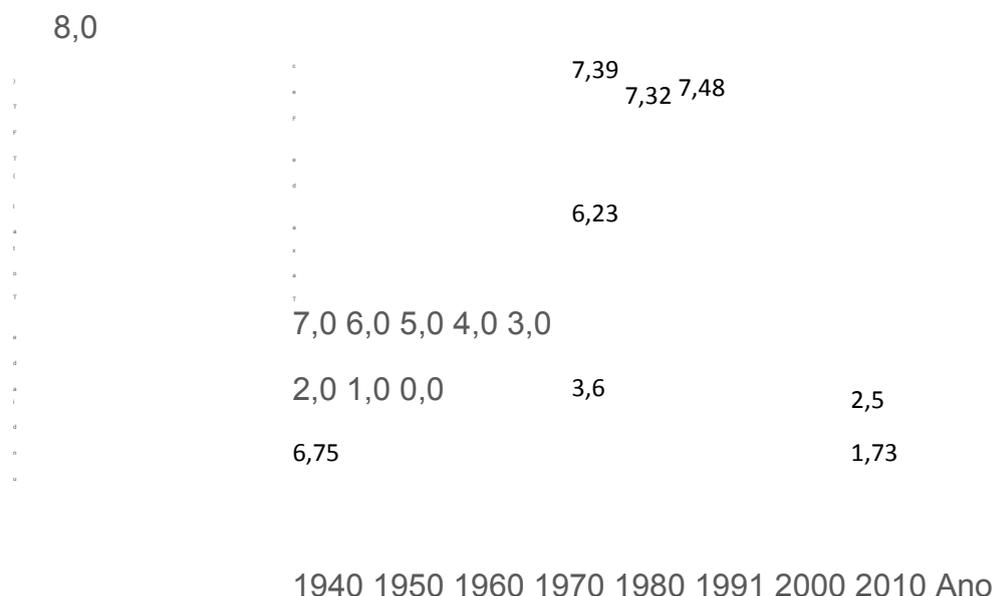
2010, com exceção do Norte, todas as demais regiões tinham um declínio da TFT inferior a dois filhos por mulher.

Em termos locais, conforme *Gráfico 5*, o Estado da Bahia também manteve altos níveis de fecundidade no período anterior a década 1970, visto que foi observada uma média de sete filhos por mulher naquele período. Já em 1980, a taxa de fecundidade total na Bahia foi igual a 6,2, e dez anos depois, foi registrada uma redução de quase metade dessa taxa, chegando em 1991 a 3,6 filhos por mulher. Em 2000, a TFT da Bahia apresentou novamente redução em relação à década anterior, chegando a 2,5 filhos por mulher (IBGE, 2004). A fecundidade na Bahia continuou declinando gradativamente, chegando em 2010 com um valor igual a 1,73 filhos por mulher, menor que a do Brasil (1,75) naquele mesmo ano (IBGE, 2012).

Para o Município de Salvador, não há uma série histórica da TFT, no entanto, dados do Censo Demográfico do IBGE registraram, nos anos de 2000 e 2010, TFT

iguais a 1,69 e 1,49, respectivamente. Dentre os 417 municípios baianos, Salvador apresenta a quarta menor taxa de fecundidade do Estado da Bahia.

Gráfico 5 – Bahia: taxa de fecundidade total (número médio de filhos por mulher em idade fértil), 1940 – 2010



Fonte: Censo Demográfico – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração própria.

Vários são os fatores que corroboram para a intensificação na redução do número de filhos por mulheres, entre eles: o processo de urbanização, que gerou um aumento da força de trabalho assalariada e o constante aumento da mulher no mercado de trabalho (SIMÕES, 2006, p. 24). Além disso, alguns autores chamam a atenção para outros determinantes socioeconômicos, como: a educação, meios de comunicação em massa e o uso do anticoncepcional como variável intermediária, que influenciam no declínio da fecundidade (WONG, 2000; BERQUÓ; CAVENAGHI, 2006; CAVENAGHI; ALVES, 2019).

O intenso processo de migração das regiões rurais para os centros urbanos, vividos principalmente nos anos de 1970, onde constatou-se pela primeira vez um maior contingente populacional nas áreas urbanas, fez com que o planejamento familiar fosse repensado de acordo com a estrutura social e econômica. Outros fatores que também contribuíram foram o aumento das mulheres no mercado de trabalho e a “elevação dos custos de reprodução familiar” (RIGOTTI, 2012. p. 473).

Outro fator determinante no declínio da fecundidade foi o surgimento dos métodos contraceptivos (CEQUEIRA; GIVISIEZ, 2004). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos anos 80 “(...) o declínio da fecundidade no Brasil acentuou-se, uma vez que a esterilização feminina passou a exercer um importante papel para a limitação do número de filhos” (IBGE, 2002, p.14), e se tornou o método

mais utilizado dentre aqueles existentes para o controle da fecundidade (AMORIM; BONIFÁCIO, 2010, p. 8). Contudo, nas regiões Norte e Nordeste, onde o número de filhos por mulher era maior que em outras regiões, o declínio na fecundidade através dos métodos contraceptivos pode ser observado com maior intensidade a partir da década de 1990. (IBGE, 2012, p. 73).

Os métodos contraceptivos como laqueadura, anticoncepcionais hormonais chegam primeiro no Brasil para uma população mais urbanizadas e com maior nível de escolaridade e somente nos anos posteriores chegou a camadas mais pobres da população e nas populações rurais. A ausência de políticas na área de reprodução por parte do governo, também é um fator a ser considerado para as disparidades regionais, como indica estudo feito por Amorim e Bonifácio (2010).

Tem-se também que, o aumento do nível de escolaridade entre as mulheres, apresenta relação direta com redução da taxa de fecundidade, visto que “com um maior grau de instrução, vem também o aumento do conhecimento acerca de métodos contraceptivos” (IBGE, 2012, p. 79). Berquó e Cavenaghi (2006) também enfatizaram

42

que os níveis de educação e renda das mulheres são negativamente correlacionados aos níveis de fecundidade. Isso significa que mulheres com mais escolaridade e mais renda, tendem a ter menos filhos.

A redução das disparidades em termos de desenvolvimento levou a uma convergência nas taxas regionais de fecundidade (ver Gráfico 4), com isso, houve um declínio da fecundidade no país como um todo. Segundo os dados da Estatística do Registro Civil, entre 2003 e 2019, houve uma redução de 10,1% no número de nascimento no Brasil. Esse fenômeno representa uma grande oportunidade para o planejamento e financiamento das políticas públicas, sobretudo àquelas voltadas para atender às necessidades da primeira infância. Nessa perspectiva, a redução no nascimento de crianças, pode se configurar em um fator favorável ao atendimento às condicionalidades contidas nas Emendas Constitucionais de números 59/2009 e 53/2006, que tornaram a oferta pública de educação infantil (creche e pré-escola) obrigatória.

3.2. NASCIMENTO E SUAS TRANSFORMAÇÕES

O número reduzido de crianças nascidas ao longo das décadas é um dos reflexos da redução da taxa de fecundidade no Brasil. O quantitativo de crianças de

um determinado país ou região pode ser estimado através do censo demográfico ou dos Registros Cíveis. Os Registros Cíveis constituem um importante documento para conhecer a população, pois através deles pode-se calcular muitos indicadores, tais como: “[...]taxas de fecundidade, coeficientes de mortalidade e esperança de vida ao nascer” (SCHMID; SILVA; 2011, p. 1089). Além disso, é um instrumento importante na tomada de decisão para os governantes utilizarem em anos não censitários.

O Registro de Nascimento faz parte do rol dos Registros Cíveis, que contemplam ainda os registros de casamento e óbitos. Ele é o primeiro documento legal que reconhece a existência de um indivíduo, tornando-o, assim, um cidadão de direitos. É fundamental para garantir acesso aos serviços básicos como segurança, educação e saúde. Além disso, através do Registro Civil de Nascimento (RCN), o indivíduo garante e comprova a sua nacionalidade, um dos direitos universais (Declaração dos Direitos humanos, artigo 15.1). Guirado (2017), também chama a atenção que o RCN pode ser considerado um “passaporte para proteção”, pois:

43

Conhecer a idade de uma criança é fundamental para protegê-la do trabalho infantil, de ser tratada como adulto no sistema judiciário, no recrutamento das forças armadas, do casamento infantil, do tráfico humano e da exploração sexual. A certidão de nascimento como prova de nascimento pode ajudar a rastrear crianças desaparecidas e promover a migração segura. (GUIRADO, 2017, p. 29)

O RCN, além de ser um importante documento para a garantia de direitos, permite aos governantes o conhecimento de sua população e o planejamento de políticas públicas, além de ser imprescindível na composição do censo demográfico (GUIRADO; 2017, p. 30). No RCN há informações importantes, tais como: data, local de nascimento, nome da criança e nome dos pais. “Através do registro civil de nascimento torna-se possível o reconhecimento jurídico do indivíduo quanto a sua idade e naturalidade, estabelecendo provas familiares perante a sociedade” (SCOCHI *et al.*, 2004, p. 171).

O Registro Civil tal como é conhecido atualmente, é relativamente novo na composição do nosso país. Somente com a Lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870, que estabelece o recenseamento da população do Império, no reinado de D. Pedro II, que esses registros passam a ser de responsabilidade do governo e para todos os cidadãos. Apesar de estabelecer em seu artigo segundo que fica a cargo do governo a organização de tais registros, não existia uma data definida para o seu início e uma regulamentação para a mesma, ocorrendo apenas a sua normatização com o Decreto nº 9.886 de 1888 e entrando em vigor apenas em 1º de janeiro de 1889, com o Decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888. Assim, somente em 1889, o

governo fica responsável pelo registro de nascimento, casamento e óbito de toda a população. Antes desse período, a igreja Católica era a responsável pelos registros.¹³

Desde que a União tomou para si a responsabilidade da feitura do Registro Civil até a atualidade, esse rito tem passado por várias mudanças e percalços, principalmente por causa das disparidades “econômico e social e as assimetrias regionais, associados às largas distâncias de um país continental” (OLIVEIRA, 2018, p. 9). Todas essas diferenças ao longo dos anos levaram a um sub-registro¹⁴, principalmente nos RCN. Scochi *et al.* (2004) apontam que:

¹³ A igreja católica era a religião oficial do Estado, por isso detinha o monopólio dos registros públicos do Brasil. O estado começa a participar da elaboração desses registros a partir de 1861, com o decreto 1.144, devido ao aumento do número de pessoas de religiões distintas, todavia apenas registravam os não católicos, para os professantes da fé católica os registros ainda eram feitos pela igreja.

¹⁴ Em relação ao sub-registro o IBGE destaca: As estimativas de sub-registro/subnotificação de nascimentos e óbitos levam em consideração os eventos ocorridos e não registrados até o 1º trimestre do ano subsequente ao ano de sua ocorrência, atendendo o prazo legal para efetivação de tal registro.

Dentre os fatores relacionados à omissão dos registros de nascimento, destacam-se o aspecto monetário, a filiação ilegítima, a falta de tempo, a ignorância sobre a importância do registro civil, o desconhecimento das leis, a negligência, a distância do domicílio ao cartório e o grau de instrução dos pais (SCOCHI *et al.*, 2004, p. 172).

Desse modo, o Brasil passou muitos anos com altos índices de pessoas sem registro de nascimento ou que foram registrados tardiamente.

As desigualdades regionais podiam ser percebidas também nos sub-registros, que refletiam as disparidades econômicas e sociais do Brasil. Nas regiões Sul e Sudeste, onde havia maior desenvolvimento econômico, o percentual de registros tardios eram bem menores do que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (IBGE, 2016). Estudando os RCN de 1996, Scochi *et al.* (2004) destacam que o sub registro na região Nordeste superava 40%, sendo bem maior em alguns estados como Piauí e Maranhão, que superavam 70% de registros tardios.

Esse cenário vem mudando visto que o conjunto de nascimentos não registrados diminuiu gradativamente a partir dos anos 2000. Entre os diversos motivos que levaram a esse acontecimento estão: a lei 9534/97 de gratuidade dos registros públicos, ampliação dos programas sociais com condicionantes desses registros para cadastramento e as campanhas pela universalização e conscientização da importância dos registros civis para os indivíduos. Com todos esses esforços, entre os anos 2000 a 2015, pode-se observar uma diminuição de crianças registradas anos posteriores ao seu nascimento. (PROJEÇÕES

POPULACIONAIS / IBGE, 2018, p. 19).

É importante destacar os esforços feitos pelo governo desse período, pois com ampliação de políticas públicas houve um verdadeiro mutirão para dirimir o percentual de pessoas sem acesso ao RCN. Garrido e Leornados (2017, p. 23) chamam a atenção para a criação de um “modelo de gestão estruturada em um circuito de comitê gestores”, que foi muito exitoso para a concretude da ampliação de acesso aos RCN. Assim, enfatizam que:

No caso do sub-registro/notificação de nascimentos, o indicador, portanto, está associado a uma cobertura do registro civil, sem a incorporação dos registros tardios, sendo particularmente importante para sinalizar quão distante o País está de cumprir com a exigência básica de reconhecer o recém nascido como cidadão, e, conseqüentemente, fortalecer as ações de políticas públicas voltadas para o aumento de tais assentamentos.

Estimativa do sub-registro de nascimento; encontrado em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 02 Dez 2022.

45

Esses comitês instituídos nos âmbitos da União, estados e municípios, imprimiram volume ao som do chamamento de entidades sociais ao movimento, arregimentaram organismos internacionais e convocaram os poderes da república a contribuir com a rede nacional de mobilização para garantir o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica ao nascer e a qualquer tempo quando violado. (GARRIDO; LEORNADOS 2017, p. 23)

Existia um empenho por parte do governo para erradicar o sub-registro de nascimento. Tanto que em 2007 foi editado o Decreto Federal nº 6.289, que estabeleceu o “Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica”. Todos esses esforços surtiram efeito, pois se em 2003 existiam 18,8% de crianças que não eram registradas no mesmo ano de nascimento, em 2013 esse percentual caiu para 5,1%, e em 2014, foi possível erradicar o sub-registro de nascimento de acordo com o percentual preconizado pela Organização das Nações Unidas, correspondendo a uma taxa igual ou inferior a 5%. (ENAP, 2016). Desse modo, o RCN tem ampla cobertura, tendo atingido a quase totalidade da população. Essa ampliação no atendimento dos RCN, tem gerado maior confiabilidade dos dados, sendo de grande importância na ausência do censo demográfico.

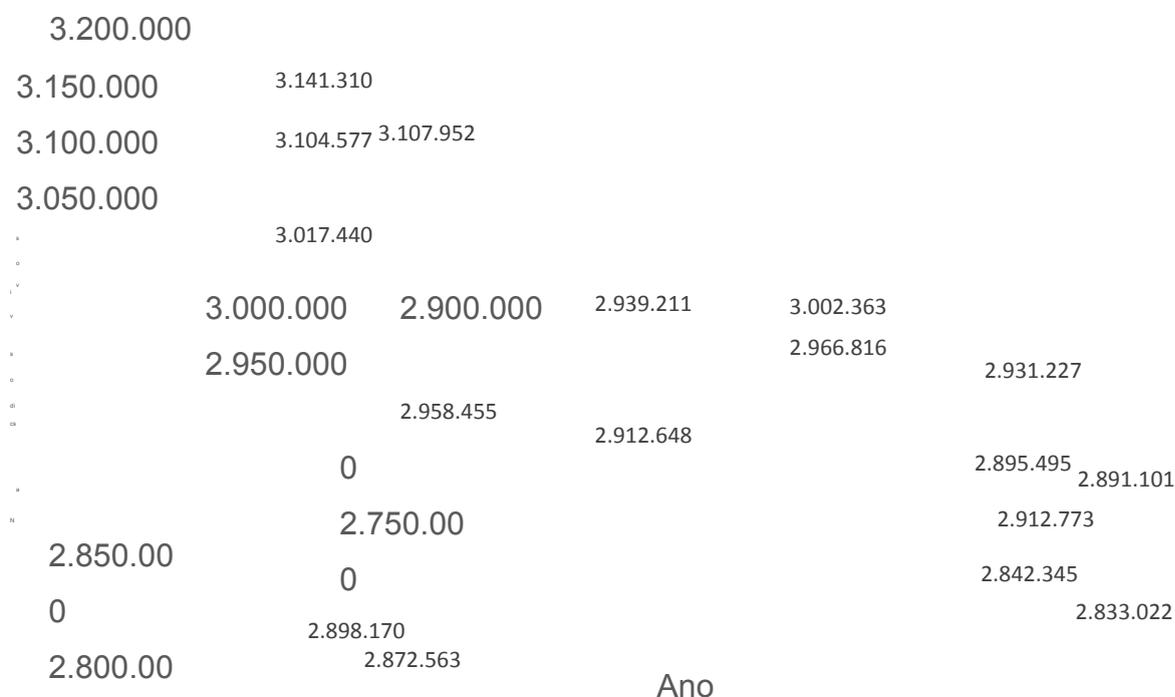
Apesar do recorte temporal da pesquisa está circunscrito ao período de 2009 a 2019, mostrou-se importante analisar dados de uma série de tempo maior a fim de verificar se já existia tendência de queda em períodos anteriores ao estudo aqui desenvolvido. Todavia, devido a qualidade dos dados sobre os registros civis de nascimento, retrocedeu-se apenas até o ano de 2003. Nessa perspectiva, a

tendência de queda no número de nascidos pode ser observada através dos gráficos 6, 7, 8 e 9, que retratam, para o período de 2003 a 2019, os dados de RCN para o Brasil, Nordeste, Bahia e Salvador, respectivamente. Ao analisar as séries históricas das estatísticas do RCN por região, estado e município, percebe-se que a tendência de declínio está estabelecida.

Para o Brasil, no período de 2003 a 2019, houve uma queda no número de nascimentos. Em 2003, se constatou o registro de nascimento de 3.141.310 crianças, e em 2019 de 2.833.022, correspondendo a um declínio 9,8%, como descrito no *Gráfico 6*. Os dados corroboram com os estudos já realizados por demográficos, que relatam a diminuição do número médio de filhos por mulheres.

46

Gráfico 6 – Brasil: nascidos vivos, 2003 – 2019



Fonte: Estatísticas do Registro Civil – IBGE (2020).
Elaboração própria.

No interstício de 2013 a 2015, houve mudança na tendência de queda, pois ocorreu um aumento no número de nascidos de 3,8%. Em seguida, no ano de 2016 há um novo declínio significativo. Essa queda de 5,3% entre 2015 e 2016 está relacionada com questões de saúde pública, visto que houve a epidemia do Zika vírus no ano de 2016. É provável que em momentos de instabilidade, principalmente quando se tratando de saúde pública e com tantas incertezas, que as mulheres

repensem o aumento da estrutura familiar. Vale ressaltar que essa queda do número de nascimentos ocorrida em 2016 foi registrada em todas as regiões do Brasil, conforme *Tabela 1*.

Tabela 1 – Nascidos vivos nas grandes regiões do Brasil, 2015 – 2016 Região Variação (%)

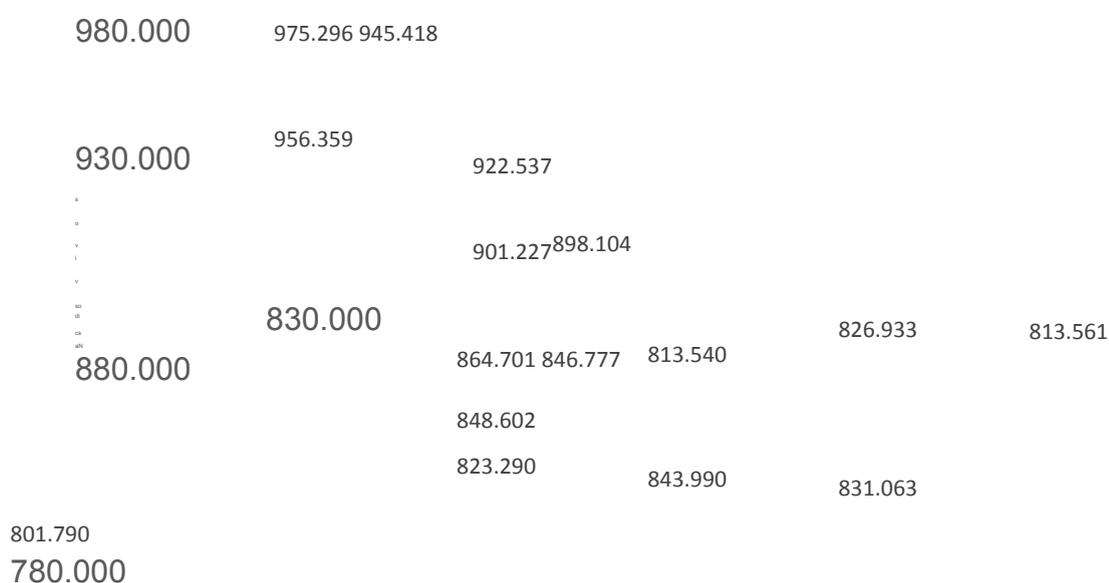
Nascidos vivos 2015	Nascidos vivos 2016
3.002.363	2.842.345
319.955	304.595
843.990	795.214
248.701	234.231
1.182.963	1.117.325
406.646	390.913

Brasil -5,3 Norte -4,8 Nordeste -5,8 Centro-Oeste -5,8 Sudeste -5,5 Sul -3,9 Fonte: Estatísticas do Registro Civil – IBGE (2020).
Elaboração própria.

47

Destacando a região Nordeste, foi registrado, entre os anos de 2003 a 2019, um declínio de 17,8% no número de crianças nascidas vivas, ou seja, uma redução percentual maior do que o do Brasil, que registrou uma queda de 9,8% no mesmo período. Tendo em média um declínio anual de 1,2% no número de crianças nascidas vivas, como descrito no *Gráfico 7*.

Gráfico 7 – Nordeste do Brasil: nascidos vivos, 2003 – 2019

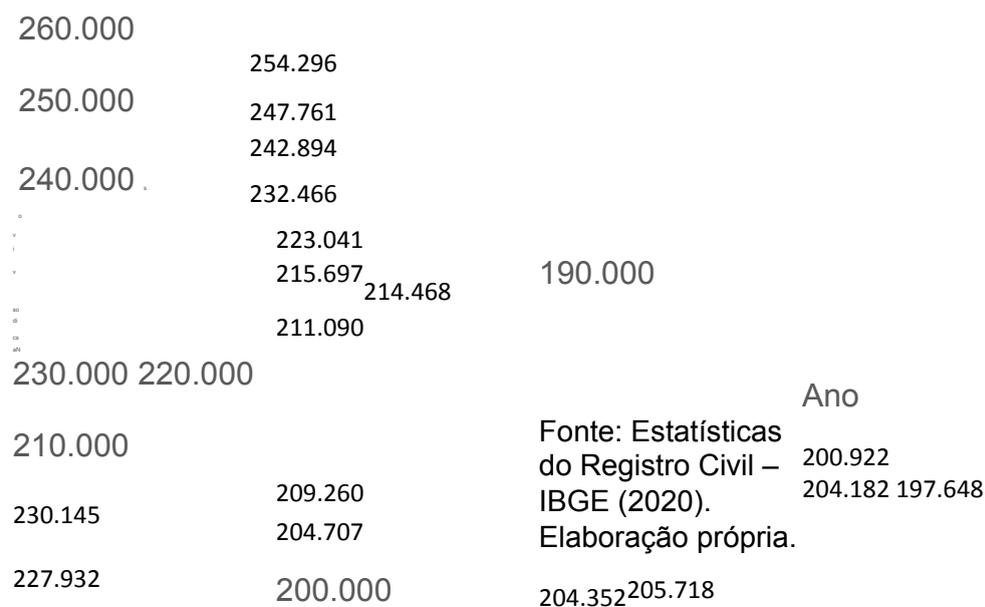


Ano

Já para a Bahia, Estado no qual o Município de Salvador está inserido, o declínio no número de nascidos pode ser verificado no *Gráfico 8*, representando uma redução de 22,3%, no período entre 2003 e 2019. Percentual ainda mais acentuado do que para o Nordeste, dentro desse mesmo período.

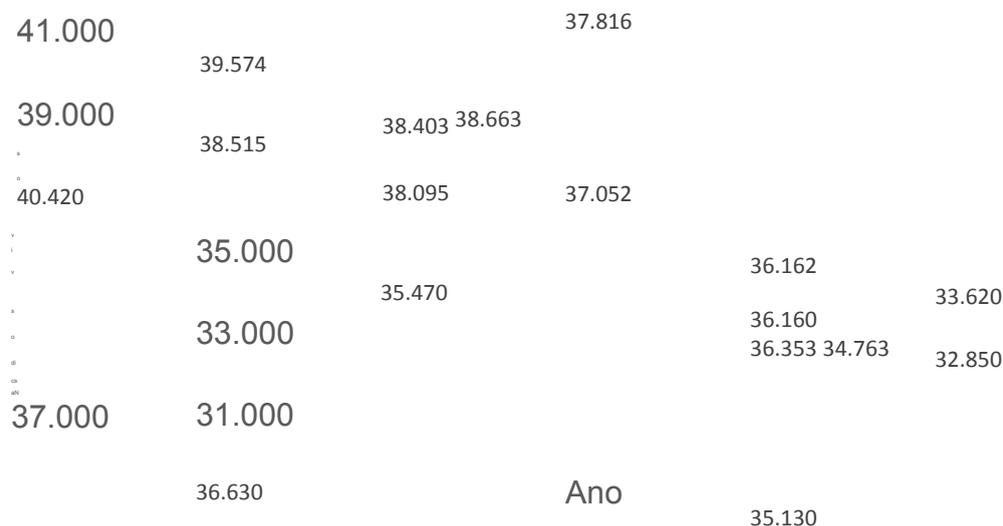
48

Gráfico 8 – Bahia: nascidos vivos, 2003 – 2019



Para o Município de Salvador, *lôcus* da nossa pesquisa, os dados do registro civil de nascimento vêm comungando com o comportamento das curvas de nascimentos no Brasil, Nordeste e a Bahia. Em 2003, nasceram em Salvador 40.420 crianças, já no ano de 2019, foram registrados 32.850 indivíduos nascidos vivos. Assim, entre os anos de 2003 a 2019, ocorreu um decréscimo de 18,7% do número de crianças nascidas vivas e registradas, resultando num declínio médio de 1,3% ao ano dessa série histórica, como demonstrado no *Gráfico 9*.

Gráfico 9 – Salvador: nascidos vivos, 2003 – 2019



Fonte: Estatísticas do Registro Civil – IBGE (2020). Elaboração própria.

49

A queda no número de nascimento corrobora com o descrito pela literatura, pois a partir dos anos 2000, perceber-se que para regiões como Norte, Nordeste e Centro-oeste, há um declínio mais acentuado na TFT, tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais. (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2006). Evidente que com maior ampliação dos métodos de contracepção, houve assim um maior controle do número de filhos. (WONG, 2000).

A demanda potencial por educação infantil pode ser mensurada a partir dos registros civis, sendo assim, um instrumento de grande valia para se pensar políticas pública nos municípios em anos não censitários. Assim, a redução na taxa de fecundidade, com consequência no declínio no número de nascidos, refletirá diretamente na demanda por educação infantil, pois essa tende a diminuir a cada ano. Esse fator faz com que os municípios, responsáveis pela oferta pública desta etapa da Educação Básica passem o foco do atendimento. Se antes as atenções estavam voltadas para a escala de atendimento, nessa nova realidade, concentra-se na melhor aplicação dos recursos e na qualidade dos serviços educacionais.

3.3. ANÁLISE DA DEMANDA POR ESCOLARIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Demanda é a manifestação de um desejo, um pedido ou uma exigência, sobre determinado objeto,¹⁵ assim, para que exista, precisa ser percebida ou solicitada. O

pleito por educação infantil no Brasil surge mais efetivamente em um contexto de mudanças socioeconômicas, quando ocorre o processo de urbanização e industrialização, com efetiva entrada da mulher no mercado de trabalho, e se estabelece a partir de lutas e reivindicação da classe trabalhadora.

A educação das crianças, durante muito tempo esteve apenas sobre responsabilidade da família, onde elas aprendiam com os adultos que conviviam. Quando existia alguma intervenção do estado, religiosa ou filantrópica era no sentido de cuidar ou acolher as crianças, pontualmente. Destaca-se aqui a roda dos expostos,

¹⁵ Significado de Demanda, com adaptação própria – Dicionário Michaelis. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/demanda/>>, acessado em: 05 Dez 22.

implantada no Brasil no século XVIII, pela igreja católica, que tinha por intuito acolher as crianças rejeitadas (PASCHOAL; MACHADO, 2009). Outros projetos, como a Companhia de Jesus e a Escola de Aprendizes de Marinheiros, eram destinadas às crianças maiores de seis anos e doze anos, respectivamente (SILVA; FRANCISCHINI, 2012).

Com o advento da República e a migração das áreas rurais para os centros urbanos, houve algumas iniciativas de resguardar as crianças, todas no sentido do cuidado e acolhimento, principalmente para com filhos dos trabalhadores. Nesse período também foi criada algumas creches exclusivamente por organizações filantrópicas. Segundo Paschoal e Machado (2009), essas instituições tinham o propósito de manter a saúde e a moralidade:

As tendências que acompanharam a implantação de creches e jardins de infância, no final do século XIX e durante as primeiras décadas do século XX no Brasil, foram: a jurídico-policia, que defendia a infância moralmente abandonada, a médico-higienista e a religiosa, ambas tinham a intenção de combater o alto índice de mortalidade infantil tanto no interior da família como nas instituições de atendimento à infância. (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 83)

Sobre essa mesma ótica, Rosemberg (1985), enfatiza que no estado de São Paulo, ainda na década de 1920, as indústrias paulistas se mobilizaram e criaram as primeiras creches. Essas creches estiveram vinculadas “a uma corrente assistencialistas visando a proteção dos filhos de mulheres das classes trabalhadoras”

(ROSEMBERG, 1985, p. 75)

Esse modelo filantrópico perdurou por muito tempo, e, somente “a partir de 1940 começaram a formular-se políticas de estado para a infância” (DIDONET, 2001, P. 13). Aqui foram destacados alguns projetos pontuais, que tinham ênfase nas crianças bem pequenas: Criação do Departamento Nacional da Criança (decreto lei 2.024/1940, art. 4); Serviço de Assistência ao Menor (decreto lei 3.799/1941); Legião Brasileira de Assistência (LBA), criado em 1942 e o Projeto Casulo, em 1976. Silva e Francischini (2012, p. 267) enfatizam que o Projeto Casulo foi o primeiro “projeto de educação infantil de massa e teve condições de ser implantado em larga escala”.

O atendimento da educação infantil era para poucos, e, em sua maioria, oferecido por instituições de cunho religioso ou beneficente. Com a expansão da industrialização, o aumento da classe trabalhadora feminina e a chegada dos imigrantes no país, fizeram com que o movimento operário ganhasse cada vez mais

51

força, para reivindicar não apenas melhores condições de trabalho, mas também condições que os permitisse trabalhar, como acesso às creches. (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 83).

Nos movimentos sindicais de 1930 já destacavam a preocupação com a educação infantil. Quanto mais a mulher adentrava ao mercado de trabalho, a preocupação de onde deixar os filhos enquanto trabalhavam permeava as lutas por creches e pré-escolas. Schifino (2015) ao estudar as lutas por creches no município de Santo André, destaca que em 1946 essa já era uma reivindicação da União Democrática da Mulher.

O movimento feminista no Brasil foi ganhando corpo e em 1970 as reivindicações por creches era uma das principais pautas do movimento (MARCONDES, 2015). As solicitações de acesso às creches e às pré-escolas, passa a ser, no movimento feminista, um requerimento para todas as mulheres e não somente para as mulheres trabalhadoras. O movimento creche para todos se constitui de tal forma que, em 1986, a Central Único dos Trabalhadores (CUT), lança como campanha da “primeira reivindicação proposta das mulheres dessa entidade” (SCHIFINO, 2015, p. 60). Essa mudança de enfoque tem influência dos movimentos feminista dos Estados Unidos - EUA, e tinha como foco a defesa da teoria da privação cultural que “considerava que o atendimento à criança pequena fora do lar possibilitaria a superação das precárias condições sociais a que ela estava sujeita. Era a defesa de uma educação compensatória” (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 84)

É nesse palco de lutas e reivindicação que a educação infantil se estabelece

na Constituição Federal de 1988, também conhecida como constituição cidadã, onde a educação é constituída como um direito de todos e dever do Estado. Com isso, a demanda por educação infantil é reconhecida pelo poder público e caracterizada tal como é conhecida.

Com a instituição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (Lei 9.394/1996), a educação infantil sai da esfera assistencialista para a esfera educacional e é intitulada como a primeira etapa da Educação Básica. Entretanto, o seu atendimento não era de natureza obrigatória, de modo que não figurou nas prioridades dos municípios por muito tempo. Assim, para garantir o direito à educação infantil, e com o intuito de que a demanda, em alguma medida, fosse atendida, metas

52

foram estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), que também monitora o seu atendimento.

Observa-se que a educação infantil passou por vários obstáculos ao longo dos anos, para se estabelecer e garantir um atendimento mínimo, pois mesmo assegurada por lei, não tinha prioridade. Por isso, sempre foi palco de reivindicação. Em 2009, com o advento da Emenda Constitucional de nº 59, que estabelece matrícula obrigatória para indivíduos de 4 a 17 anos de idade, parte da educação infantil, a pré

escola, passou a ter direito à matrícula obrigatória. Essa mudança é um grande avanço para os indivíduos demandantes da educação infantil, pois o poder público precisará priorizar o atendimento dessa fase de forma universal. Além disso, para garantir minimamente a creche, metas são sempre estabelecidas, visando ampliar o atendimento por parte dos municípios.

A nova legislação coloca em pauta novamente a demanda por educação infantil. Perceber como se estabelece essa demanda é imprescindível para se pensar políticas públicas de universalização da pré-escola e ampliação das creches. Assim, a parte aqui, será destacado os demandantes por educação infantil do Município de Salvador na Bahia no período de 2009 a 2019.

Para o trabalho aqui desenvolvido, utilizou-se o Registro Civil de Nascimento, para mensurar o quantitativo de crianças nascidas no Município de Salvador no período de 2009 a 2019, descrevendo as mudanças ocorridas em seu quantitativo. Para estimar a população em idade escolar na educação infantil, utilizou-se os registros de natalidade e mortalidade, desprezando a migração. Como a educação infantil é composta por crianças de 0 a 5 anos e dividida entre creches para as

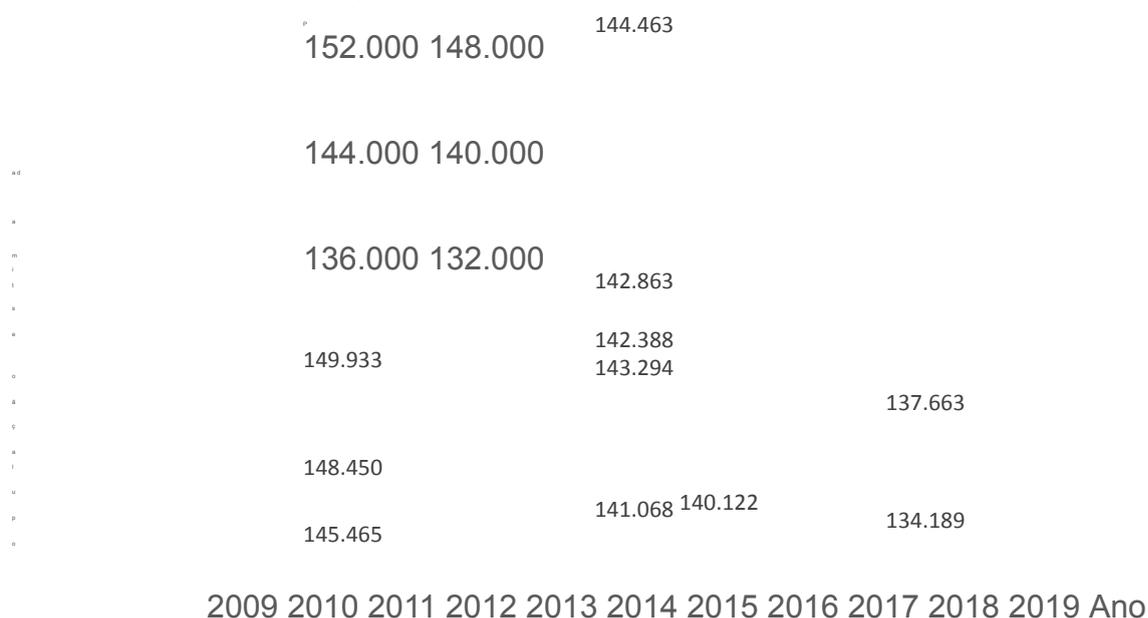
crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos, os dados aqui analisados, também foram estratificados de acordo com essas faixas etárias.

Em termos gerais, as mudanças demográficas, sejam elas analisadas pela série histórica das Taxas de Fecundidade Total ou pela série temporal do número de nascidos vivos, apontam um declínio substancial no número de demandantes, com tendência gradual de queda, ao decorrer dos anos. De acordo com os dados apresentados no *Gráfico 10*, há uma diminuição da possível demanda por educação infantil no Município de Salvador. Assim como para a maior parte do Brasil existe uma diminuição do número de demandantes da educação infantil, pois, como já destacado, há uma diminuição no número de nascidos e um declínio da TFT. Nos anos 2000, Cunha (2000) já discorria sobre o impacto que as mudanças demográficas teriam

53

sobre a população em idade escolar, por causa do decaimento da TFT e apontava a importância desses estudos para políticas públicas voltadas para a educação. Em 2009, Salvador tinha uma população de possíveis demandante para a creche (crianças de 0 a 3 anos) de 149.933, já em 2019 esse número foi de 134.189 crianças, ou seja, nesse período houve um declínio de 10,5% para o Município de Salvador. No *Gráfico 10*, é possível perceber que esse declínio vem ocorrendo ano após anos, com uma pequena variação média anual de 1,1%. Apenas no período de 2014 houve um leve aumento, voltado a declinar o número de nascidos em 2015.

Gráfico 10 – Salvador: Crianças de 0 a 3 anos, 2009 – 2019



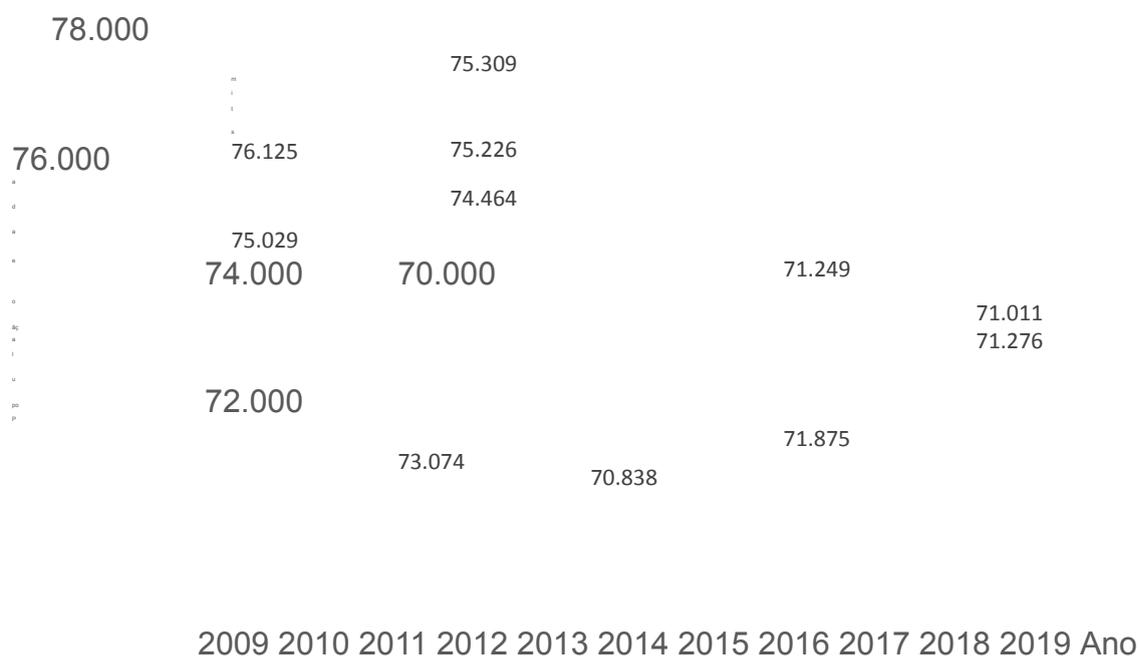
Fonte: Estatísticas do Registro Civil – IBGE (2020).
Elaboração própria.

A demanda por pré-escola segue a mesma tendência das creches e a cada ano vem diminuindo, como descrito no *Gráfico 11*. Em 2009 existiam, em Salvador, 76.125 crianças de 4 e 5 anos aptas a frequentar a pré-escola, ano em que a matrícula se tornou obrigatória para esta etapa escolar. Já em 2019, 71.276 crianças precisariam estar matriculadas na pré-escola, de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/2009, que determinava a universalização da pré-escola até 2016. Assim, entre os anos de 2009 a 2019, o município Salvador apresentou um declínio de 6,4% no número de demandantes de matrículas em pré-escolas. A tendência é de queda, porém com leve

54

aumento de 1,5%, no interstício de 2015 a 2017, voltando a declinar novamente em 2018.

Gráfico 11 – Salvador: Crianças de 4 e 5 anos, 2009 – 2019



Fonte: Estatísticas do Registro Civil – IBGE (2020).
Elaboração própria.

Observando os *Gráficos 10 e 11*, verifica-se uma tendência de queda no número de demandantes por educação infantil no município em Salvador, tanto para creches, quanto para pré-escolas. A queda na demanda a longo prazo pode ter efeito direto no investimento feito em toda a educação, principalmente no que afeta diretamente o atendimento, como construção de escolas e contratação de mão-de obra, podendo assim, o poder público fazer maior investimento por aluno, pois deixa

de atender por escalabilidade. Sobre a importância da observância das mudanças demográficas, Cunha (2000) destaca:

A discussão da dinâmica demográfica brasileira torna-se fundamental para se entender a evolução da demanda por educação, uma vez que é esse processo que, ao fim e ao cabo, determinará o contingente demográfico a ser atendido em cada um dos níveis de atenção escolar.

(CUNHA, 2000, p. 5)

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Portanto, a redução da demanda nesta etapa de ensino refletirá posteriormente em todas as demais etapas. Como o fornecimento de educação infantil é garantido por lei, é

55

imprescindível que o poder público, especificamente os municípios, responsáveis pela maior parte da Educação Básica, fiquem atentos às tendências demográficas, para que não exista uma subestimação ou superestimação dos investimentos feitos na educação.

Vale ressaltar que o quantitativo de demandantes por educação não depende exclusivamente da dinâmica demográfica. Outros fatores, que ao longo de décadas vem se acumulando, geraram uma significativa demanda reprimida. Alguns desses fatores são: a falta de reconhecimento da demanda por parte do poder público, a falta de políticas públicas voltadas para o atendimento da educação infantil, entre outras mazelas. Mesmo assim, a tendência de contínuo declínio dos possíveis demandante deve ser observada, principalmente para que possa ser formulada políticas públicas de médio e longo prazo voltadas para educação.

56

4. OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

4.1. A EDUCAÇÃO INFANTIL DENTRO DOS PARÂMETROS LEGAIS

A escolarização das crianças pequenas foi constituída por um longo processo de lutas e reivindicações. Os movimentos populares e os grupos sociais organizados foram de grande valia para que as crianças tivessem acesso à educação ofertada de forma gratuita pelo estado (FERNANDES; DOMINGUES, 2017). Esse ambiente impôs à educação formal constantes alterações para atender as demandas sociais. Essas mudanças podem ser percebidas a partir das alterações nas constituições brasileiras, realizadas ao longo dos anos.

A legislação brasileira passou por um longo período de transformação até a educação ser inserida como um direito fundamental. Assim, somente na Constituição de 1934, a educação ganha um capítulo que a regulamenta. Ela aparece como um “direito de todos e dever a ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (BRASIL, 1934, art. 205). Observe que a família é o primeiro provedor da educação nesse momento.

Em termos legais, a educação vai mudando a passos lentos. Nas constituições federais de 1946 e 1967, em seus respectivos artigos 166 e 168 a educação é tratada ainda como um “direito de todos e será dada no lar e na escola” (BRASIL, 1946; 1967). Em ambas as constituições o ensino era dado pelo poder público, de forma assistencialista, às pessoas que não podiam pagar.

O acirramento das reivindicações por direito e acesso à educação, dos movimentos sociais e de mulheres que estavam, ou precisavam adentrar ao mercado de trabalho, nas décadas anteriores a constituição de 1988, foi imprescindível para que esse direito fosse elaborado e regulamentado na Constituição Federal de 1988.

O período que antecedeu a Constituinte de 1987 foi marcado por reivindicações de movimentos populares. Buscando interferir nos rumos da democracia que se instalava no país, grupos sociais organizados, dentre os direitos pleiteados, clamavam pelos direitos da criança. (FERNANDES; DOMINGUES, 2017, p. 147).

Com isso, na Constituição Federal de 1988, a educação passa a ser um direito social adquirido, com obrigatoriedade do seu fornecimento pelo Estado e pela família:

57

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, art. 205).

Ao abordar especificamente a educação infantil, objeto deste trabalho, percebe-se na Constituição Cidadã, no artigo 208, inciso IV, que a educação infantil também se institui como dever do Estado, no atendimento às crianças pequenas em creches e pré-escolas. Fernandes e Domingues (2017) destacam que:

No caso da educação, houve um avanço na lei, com a inserção das creches e pré-escolas no setor educacional. Em relação às creches, a mudança é grande, na medida em que estavam, até então, subordinadas à assistência social. (FERNANDES; DOMINGUES, 2017, p. 148).

Evidente que esse deslocamento da educação infantil da esfera assistencial

para a educacional, não ocorreu de forma repentina, mas sim lentamente. A creche, que faziam parte da assistência social, com a instituição da LDB no ano de 1996, passou a integrar a educação, visto que, com a referida Lei “a educação infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica e dividida em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos)” (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 154-155).

Novas leis foram formuladas para ratificar a Constituição de 1988, no referente ao dever do Estado no direito e na oferta da educação, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1990; 1996b). Essa última, não apenas ratifica, mas ampara, regulamenta e complementa as informações reminiscentes da obrigatoriedade e gratuidade da educação formal de criança e adolescente.

4.1.1. Educação Infantil - oferta e obrigatoriedade nas matrículas. O que diz a lei?

A Constituição Federal vigente, além de estabelecer o dever do Estado para com a educação, institui dentre outras coisas, para quem é ofertado, se obrigatório ou não, e qual instância deve ofertar cada nível e etapa de ensino (BRASIL, 1988). Quando se trata da obrigatoriedade de matrícula, observa-se que a lei vem sendo transformada com o passar dos anos.

58

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira nº 9.394 (BRASIL, 1996b), prevê a oferta para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, no entanto, a obrigatoriedade da educação era apenas para o ensino fundamental, que contemplava crianças a partir de sete anos de idade. Posteriormente foi ampliada para crianças a partir de seis anos de idade¹⁶ e somente a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, que altera o artigo 208 da Constituição Federal de 1988, foi instituída “a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade” (BRASIL, 2009).

Com a emenda constitucional, a partir de 2009, a educação infantil, que é dividida entre creche para crianças 0 a 3 anos e pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, passa a ter parte do seu atendimento incluída como matrícula obrigatória da Educação Básica, visto que ficou determinado a obrigatoriedade da matrícula na pré escola para crianças a partir de 4 anos de idade.

A obrigatoriedade de matrícula é uma das formas de garantir o acesso à

educação, e, as mudanças na idade mínima de obrigatoriedade de matrícula de 6 para 4 anos, demonstram um olhar mais atento para as crianças mais novas e seu desenvolvimento cognitivo, pedagógico e motor.

A obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos de idade é reafirmada na Lei Federal nº 12.796 (BRASIL, 2013) que altera a LDB (Lei nº 9.394/1996). A universalização é estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009, que prescreve que essa ocorra de forma progressiva até 2016, sendo regulamentada pela Lei Federal nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação, que tem como primeira meta:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

No referente às creches, que atende crianças de 0 a 3 anos, a matrícula não é obrigatória, no entanto fica evidente na Constituição 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação a obrigatoriedade da oferta pelo município, de vagas nas creches para o atendimento das crianças cuja os familiares têm o intuito de matriculá-las (BRASIL, 1988, 1990, 1996b).

¹⁶ Lei 11.114 (BRASIL, 2005) alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e posteriormente foi suprimida e substituída pela Lei 12.796/2013.

Vale Ressaltar que, como esse atendimento não se constitui de forma universal, o Plano Nacional de Educação estabeleceu metas a cada dez anos aproximadamente para que se tenha um atendimento mínimo pelos municípios. Também é responsabilidade do PNE monitorar se as metas estão sendo cumpridas, para assim ter parâmetros para estabelecer novas metas.

4.1.2. Ampliação da obrigatoriedade da oferta – incremento para os Municípios

Todas as mudanças na obrigatoriedade de matrícula recaem sobre um ente federado, assim, é importante destacar que essas novas alterações na obrigatoriedade da matrícula, e universalização da pré-escola até 2016, assim como a ampliação da oferta nas creches para o atendimento superior a 50% até 2024, ficaram a cargo dos municípios. Desse modo, os municípios segundo a legislação (BRASIL, 2014) devem ofertar creches para crianças de 0 a 3 anos de idade e disponibilizar obrigatoriamente vagas nas escolas, para crianças na pré-escola (4 e 5

anos) e no ensino fundamental (6 a 14 anos), desse modo o município é responsável pela maior parte da Educação Básica.

Quando se trata da obrigatoriedade da oferta, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), os entes subnacionais (Estado e Município) ficaram com a responsabilidade de ofertar Educação Básica. Como destaca a LDB, a Educação Básica é responsabilidade dos estados e dos municípios, no entanto, dentro da própria legislação existe uma divisão das competências para cada etapa de ensino. Ficou a cargo dos municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (BRASIL, 1996, art. 11, § V). O Estado tem que “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (BRASIL, 1996, art. 10, § VI).

Mesmo que a competência de garantir o atendimento na Educação Básica seja compartilhada entre os entes subnacionais, o que vem se intensificando, principalmente a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁷, é uma aceleração

¹⁷ Sobre a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em

do processo da municipalização da educação, especialmente no que tange ao ensino fundamental.

Esse processo, pelo qual o estado transfere para o município a responsabilidade do atendimento de parcela substancial da Educação Básica foi observado por Pinto (2014) entre os anos de 1995 a 2000, “em todos os estados, sem exceção, houve uma expansão significativa na participação municipal no total de matrículas” (PINTO, 2014, p. 633), o que só foi ampliado com a criação do FUNDEF. Para Possebon (2016, p. 51), o FUNDEF representou “o maior instrumento da municipalização da educação”, pois criou “as condições financeiras de atuação dos sistemas municipais de ensino” (POSSEBON, 2016, p. 50).

Nota-se cada vez mais uma responsabilidade maior dos municípios no que tange à Educação Básica, no entanto muitos municípios não dispõem de estrutura financeira e administrativa para dar conta de toda a demanda com a qualidade que necessita. O que se percebe em muitos municípios é “a ausência de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de responder aos novos desafios colocados a esses entes federados” (PINTO, 2014, p. 640).

Para o Nordeste, observa-se desde 1960, que os municípios já tinham grande responsabilidade sobre o atendimento da educação. Essa municipalização da Educação Básica só foi se intensificando com o passar dos anos. Pinto (2014) observou que, no ano de 2013, a municipalização havia avançado para 70,0% das matrículas nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí. Estudando especificamente o estado da Bahia, Oliveira (2006) constatou que no ano de 2002, no segmento de 1ª a 4ª série, os municípios baianos respondiam por 75,4% das matrículas.

Através da legislação e da literatura, é possível observar que, existe um “enorme incremento da responsabilidade dos municípios na oferta da educação básica” (PINTO, 2014, p. 640). Esse processo foi estimulado ainda mais com a obrigatoriedade e universalização da matrícula na pré-escola e a responsabilidade de no mínimo de 50% para o atendimento nas creches. Toda essa responsabilidade requer dos municípios um planejamento, e compreensão da gestão educacional, no que tange ao seu financiamento, oferta e público demandante.

substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006 (BRASIL, [20--]).

61

4.2. COMPORTAMENTO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO DE SALVADOR

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica, e, segundo a LDB de 1996, tem por finalidade: “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. Como já abordado anteriormente, a responsabilidade por essa etapa de ensino cabe aos municípios, e para a realização dela, faz-se necessário a disponibilidade de vagas em creche e pré-escolas para o atendimento destas crianças.

A matrícula é a garantia de acesso à educação. Para que a matrícula em si exista, faz-se necessário a construção de escolas, contratação de mão de obra, compra de material didático, convênios, entre outras coisas. Para esse trabalho foram analisadas as matrículas no Município de Salvador no período de 2009 a 2019 e como esse acesso à educação tem se desenvolvido ao longo dos anos, principalmente após a Emenda Constitucional nº 59/2009 e o PNE – Lei Federal nº 13.005/2014, que respectivamente instituiu a matrícula obrigatória para a pré-escola e

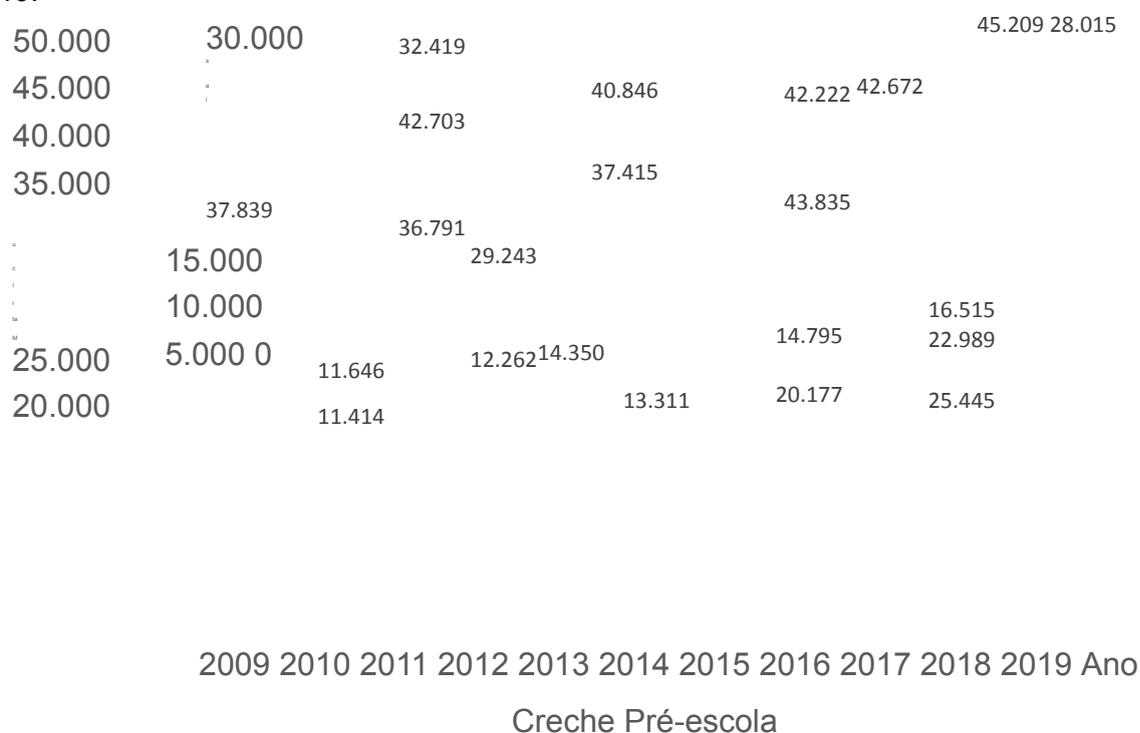
universalização da mesma, assim como a ampliação do atendimento às creches, em minimamente 50%.

No que se refere à matrícula da educação infantil, no Município de Salvador, houve um aumento gradativo, como demonstrado no *Gráfico 12*. Para as creches, que atende crianças de 0 a 3 anos, houve aumento progressivo, apenas com uma leve redução no ano de 2013. Em 2009 existiam 11.646 crianças matriculadas nas creches e em 2019, o quantitativo de matrículas aumentou para 28.015, ou seja, cresceu 140,6% em 10 anos.

Em 2014, ano em que se estabelece o PNE com a meta 1, de ampliação em 50% para o atendimento em creche, tinha-se 14.795 crianças matriculadas nessa etapa de ensino, este número praticamente dobra em 5 anos, indicando que houve um avanço muito maior de matrículas nas creches após o estabelecimento do PNE. Entre 2009 a 2014, período anterior ao PNE, foi registrado aumento de 27,0% nas matrículas em creches em Salvador, enquanto que entre os anos de 2014 a 2019, período posterior ao PNE, foi de 89,4%, mais que o triplo.

62

Gráfico 12 - Salvador: Matrículas na educação infantil, por etapa de ensino, Brasil, 2009-2019.¹⁸



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

Para as matrículas na pré-escola, o aumento ocorre de forma mais tímida. Em 2009, com a Emenda Constitucional de nº 59/2009, que estabelece matrícula obrigatória para a pré-escola, existiam 37.838 mil crianças matriculadas em pré

escolas de Salvador, já em 2019, foram 45.209, ou seja, um aumento de somente 19,5% em 10 anos.

Vale ressaltar que, desde a Emenda Constitucional de nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula de crianças a partir de quatro anos de idade, estabelecendo a implantação dessas vagas gradativamente até a universalização da pré-escola em 2016, e com a confirmação da obrigatoriedade na Lei Federal nº 12.796/2013, que altera a LDB, era esperado um contingente de matrícula mais expressivo na pré-escola em detrimento às matrículas nas creches.

Ao contrário do expressivo aumento de matrículas esperado para a pré-escola, o que se percebe inicialmente é um declínio das matrículas no período de 2009 a 2011. Em 2009, tinha-se 37.839 matrículas, declinando para 29.243 em 2011, redução de 22,7% no número de crianças matriculadas em pré-escolas naquele período. É provável que esse declínio entre 2009 e 2011, seja reflexo da ampliação do ensino

¹⁸ Nota: Não inclui matrículas de turmas exclusivas de Atividade Complementar e/ou Atendimento Educacional Especializado (AEE). O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

fundamental de 8 para 9 anos. Vale ressaltar que a partir da Lei Federal nº 11.274/2006, as crianças adentram ao ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, todavia os municípios tinham até o ano de 2010 para implantar essa mudança. (BRASIL, 2006). A partir de 2012 as matrículas na pré-escola voltam a crescer, tendo pequenas oscilações nos anos de 2013 e 2015, nos anos seguintes observa-se um contínuo aumento das matrículas.

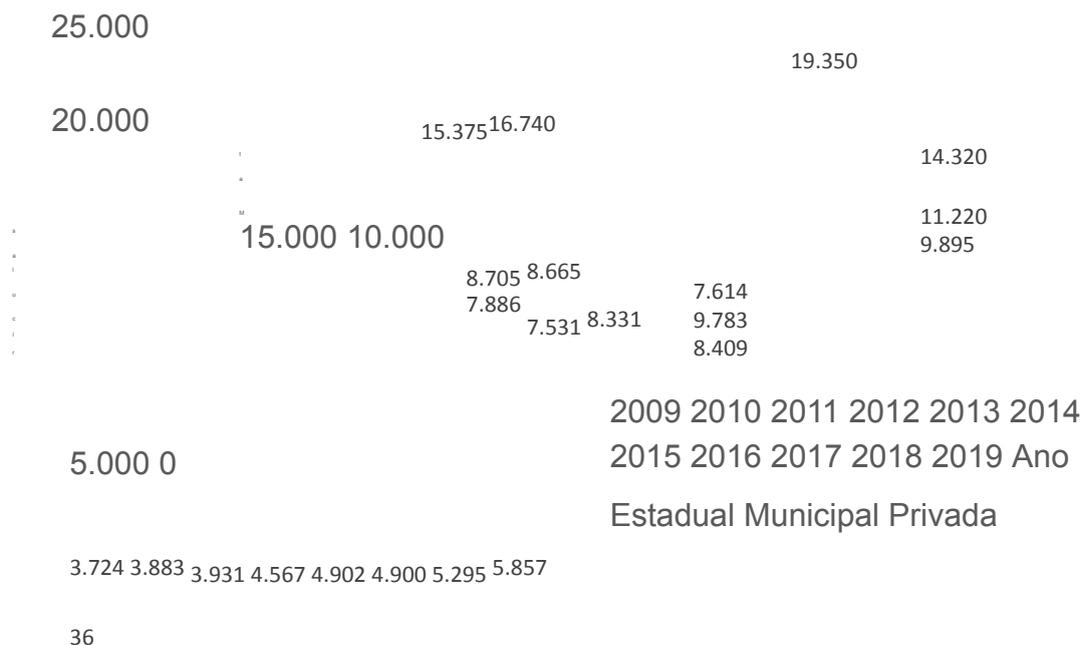
Nos gráficos 13 e 14, que descrevem as matrículas em creche e pré-escolas, respectivamente, por unidade administrativa, ou seja, que distingue as matrículas por setor público (Estado e Município) e privado, evidencia-se aumento mais significativo das matrículas no setor privado. Nas instituições públicas as matrículas crescem mais timidamente, no entanto de forma contínua, para as creches e pré-escola. Vale ressaltar que para pré-escolas foi registrado declínio no período de 2009 a 2011, voltando a crescer nos anos seguintes.

As matrículas em creches privadas mais que dobrou em 10 anos. No *Gráfico 13*, percebe-se que em 2009 existiam 7.886 crianças matriculadas em creches em instituições privadas e em 2019 foram 19.350 matrículas registradas, aumento de 145,4%. Nas instituições públicas (Estado e Município), as matrículas para essa mesma categoria crescem 130,5%, sendo que em 2009 tinham-se 3.760 crianças matriculadas nas creches e em 2019 o número foi de 8.665 matrículas. É importante

destacar, que, apesar dos crescimentos percentuais significativos das matrículas tanto em instituições privadas quanto nas públicas, as instituições privadas em 2009 já tinham o dobro da taxa de atendimento das instituições públicas, e como o crescimento foi maior na rede privada, a distância entre o número de matrículas em creches nas redes privadas e públicas aumentou.

64

Gráfico 13 - Salvador: Matrículas em **Creches**, por dependência administrativa, 2009- 2019¹⁹.



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

As matrículas na pré-escola, descrita pelo *Gráfico 14*, é maior nas instituições privadas do que nas públicas, em todo o período observado, além de que, o crescimento do número de matrículas também foi maior nas instituições privadas. Em 2009, tinham-se 15.143 crianças matriculadas em pré-escola na rede pública, e em 2019, as matrículas aumentaram para 17.227, portanto, cresceu apenas 13,8%. No setor privado as matrículas em pré-escolas tiveram aumento de 23,3%, partindo de 22.696 matrículas em 2009 para 27.982 matrículas em 2019.

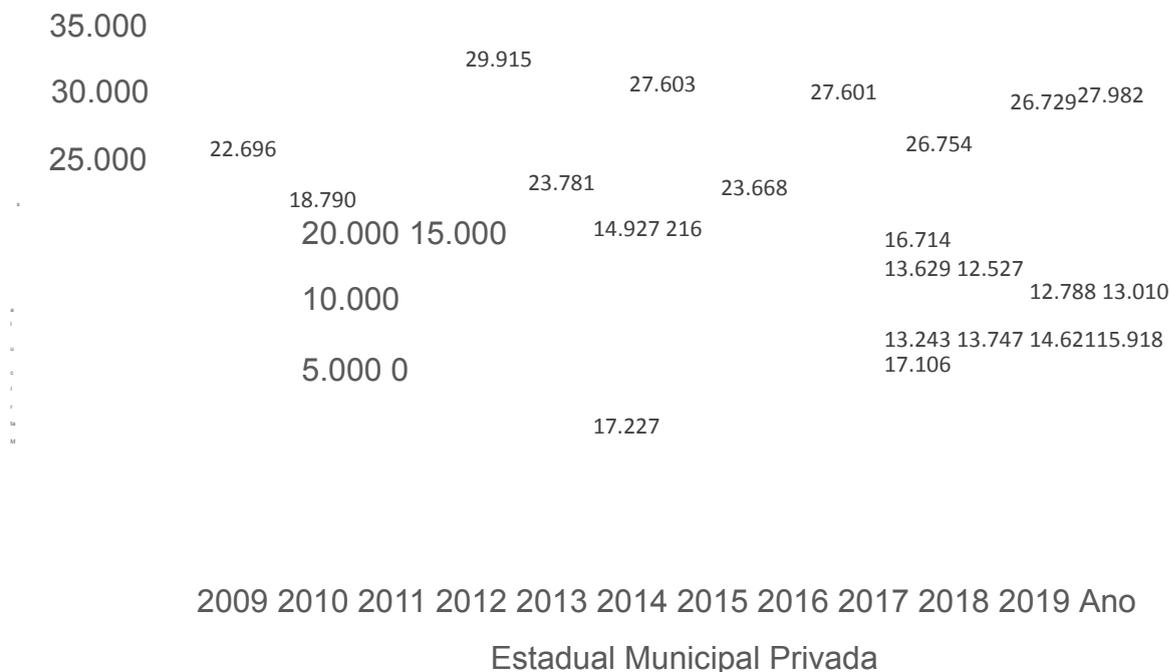
As instituições privadas têm uma longa história de atendimento na educação infantil, pois antecede a participação pública a essa etapa de ensino. Desse modo, os dados nos indicam um número de matrícula mais expressivo na rede privada em detrimento as instituições públicas. Os achados desse estudo harmonizam com os descritos por Reis (2012) para o município de Belo Horizonte, onde a participação privada nas matrículas era maior que a da esfera públicas. Para o estado de São Paulo, Souza e Pimenta (2019), encontram um percentual maior de atendimento das

matrículas na rede privada apenas para as creches.

¹⁹ Idem.

65

Gráfico 14 - Salvador: matrículas em **Pré-escola**, por dependência administrativa, 2009- 2019.²⁰



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

Apesar do crescimento das matrículas em pré-escola, tanto na rede pública, quanto na rede privada no período de 2009 a 2019, os comportamentos das curvas das instituições públicas e privadas são bem distintos. Enquanto a curva das matrículas em instituições públicas apresenta um decréscimo entre 2009 e 2011 e depois cresce de forma contínua, as matrículas em instituições privadas, ocorre com bastante oscilações. Essas flutuações nas matrículas no setor privado, podem ser por diversos motivos, entre eles: o processo de ampliação do ensino fundamental que vai até o ano de 2010, migração da rede privada para a pública, que pode ocorrer em períodos de maior instabilidade econômica, entre outros.

Evidente que o atendimento da pré-escola é bem superior à creche, até mesmo, por causa das metas do PNE. Todavia, com um percentual de crescimento tão baixo nos últimos 10 anos, evidencia-se que os investimentos feitos pelo poder público na criação de novas vagas para o atendimento e universalização da pré-escola, não foram suficientes frente a demanda existente. Essa percepção se confirma quando a análise é ampliada, pois o crescimento das instituições privadas é superior às instituições públicas. Infere-se, portanto, que percebendo a alta

demanda não

²⁰ Nota: Não inclui matrículas de turmas exclusivas de Atividade Complementar e/ou Atendimento Educacional Especializado (AEE). O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

66

atendida, as instituições privadas tenham investido bastante para atender parte da carência por vagas.

Ainda sobre as matrículas na educação infantil, destaca-se o atendimento do estado para as creches e pré-escolas, até o ano de 2009, em que atendia uma quantidade pequena de crianças, tinha-se respectivamente 36 e 216 crianças matriculadas. Apesar das matrículas da educação infantil oferecidas de forma direta pelo estado desaparecer a partir de 2009, existiam convênios entre o estado e instituições privadas sem fins lucrativos, para a oferta da educação infantil. Finalizando a sua participação em 2018.

O fim da participação do estado nas matrículas da educação infantil, seja ela de forma direta ou por convênios, mesmo que essa participação fosse pequena, trouxe para o município mais esse incremento no atendimento da educação infantil a partir de 2018. Fica evidente mais um processo de municipalização. Esse processo de municipalização já é bem discutido por vários autores, e os dados aqui enfatizados, harmonizam com os achados de Oliveira (2006) e Pinto (2014), para a Bahia e Nordeste respectivamente.

4.3. OFERTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR: DE ONDE VEM?

A oferta de vagas na educação vem da rede pública e privada de ensino, e essa coexistência é descrita no artigo terceiro da LDB – Lei Federal nº 9.394/96. Uma das formas de se ampliar a oferta da educação infantil de um município é através da construção de escola e contratação de professores. Tendo em vista que o município é composto por essas duas redes de ensino, e que a construção de escolas e contratação de professores é um importante vetor para a ampliação de vagas na educação, aqui serão analisados os dados de escolas e de professores, visando entender por qual ente a oferta tem sido ampliada.

Em relação a esfera pública, buscou-se a compreensão de como a rede pública de ensino tem ampliado sua oferta, e entre as várias políticas públicas para garantir e ampliar o acesso a esse direito, destaca-se aqui, além da ampliação da rede pelo investimento direto, com criação de escolas e contratação de professores,

parcerias públicas-privadas, com e sem fins lucrativos, que têm auxiliado a ampliação da oferta pública de vagas na rede de ensino.

Nessa parte do trabalho, foi analisado quais e onde são feitos os investimentos pelo município para a ampliação da oferta na educação infantil.

4.3.1. Escolas e professores...

O quantitativo de escola e de professores de um município é um dos parâmetros para entendermos os investimentos que estão sendo feitos na educação, sejam elas vindas do setor público ou privado. Com isso, a construção de escolas e a contratação de professores, realizadas ou não, em um determinado período, serve como indicativo para compreendermos se o município tem ampliado a oferta de educação.

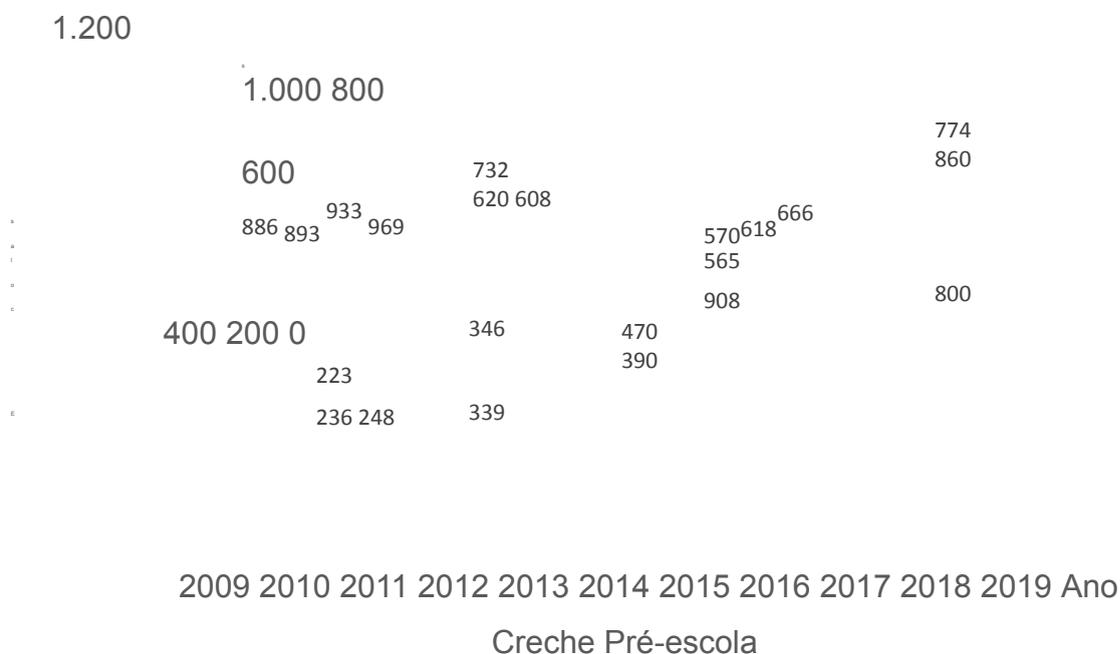
A educação é um direito constitucional adquirido, sendo o Estado o seu fornecedor principal. Desse modo, quando os investimentos feitos em abertura de escolas e contratação de professores, são provenientes do Estado, demonstra que o mesmo tem investido em políticas públicas para sanar a demanda e atender a parâmetros legais. Quando advindas do setor privado, considera-se que esse, percebendo a necessidade de um determinado público, investe. Desse modo, aqui distinguimos a atuação do poder público e privado, na construção de escolas e contratação de professores, sendo esse um mecanismo para a ampliação da oferta da educação.

De acordo com o *Gráfico 15*, o número de escolas que atende a educação infantil tem crescido. Para as creches, esse crescimento ocorre de forma contínua, com maior expansão a partir de 2013. Em 2009, existiam 223 escolas que atendiam a etapa da creche em Salvador e em 2019 esse número mais que triplicou, chegando a 732 instituições. Em 10 anos houve um aumento de 509 escolas atendendo as crianças de 0 a 3 anos de idade, representando um crescimento de 228,3%.

O número de instituições que atendem a pré-escola passa por flutuações, porém apresenta tendência de crescimento. Percebe-se que essas movimentações ocorreram principalmente em instituição privadas, tendo em vista vários fatores, entre eles o econômico. Num período de 10 anos foram criadas mais 349 escolas que atendem a crianças de 4 e 5 anos, um aumento de 56,3%. Existiam 620 pré-escolas

em Salvador em 2009, chegando a 969 em 2019. Vale ressaltar que o número de pré escolas é maior que o de creches em todo o período analisado.

Gráfico 15. Salvador: escolas de educação infantil, por etapa de ensino, Brasil, 2009- 2019.²¹

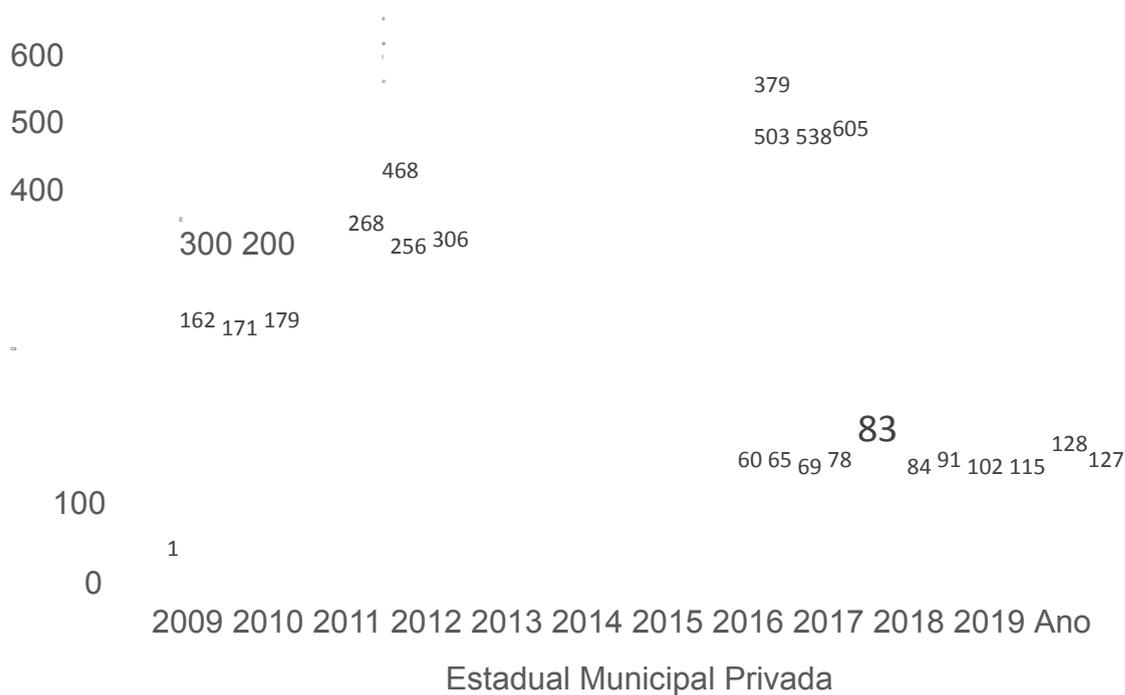


Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

Ao desmembrar o quantitativo de escolas que atendiam o segmento de creche por dependência administrativa, percebe-se que houve um crescimento muito superior das escolas privadas em relação às escolas públicas, de acordo com o *Gráfico 16*. Em 2009 existiam em Salvador 162 escolas privadas que atendiam crianças de 0 a 3 anos, e em 2019, 605 escolas, representando um crescimento de 273,5%. Já o número de escolas públicas municipais que atendiam creche, para o mesmo período, cresceu 108,2%, saindo de 60 escolas em 2009, para 127 escolas em 2019. Existia em 2009, uma única escola estadual que atendia as creches.

²¹ Nota: A mesma Escola pode oferecer mais de uma Etapa de Ensino. Inclui somente Escolas em atividade com pelo menos uma matrícula do Ensino Regular e/ou Educação de Jovens e Adultos (EJA). Não inclui Escolas exclusivas de Atividade Complementar e/ou Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Gráfico 16. Salvador: escolas com **Creche**, por dependência administrativa, 2009-2019.²² 700

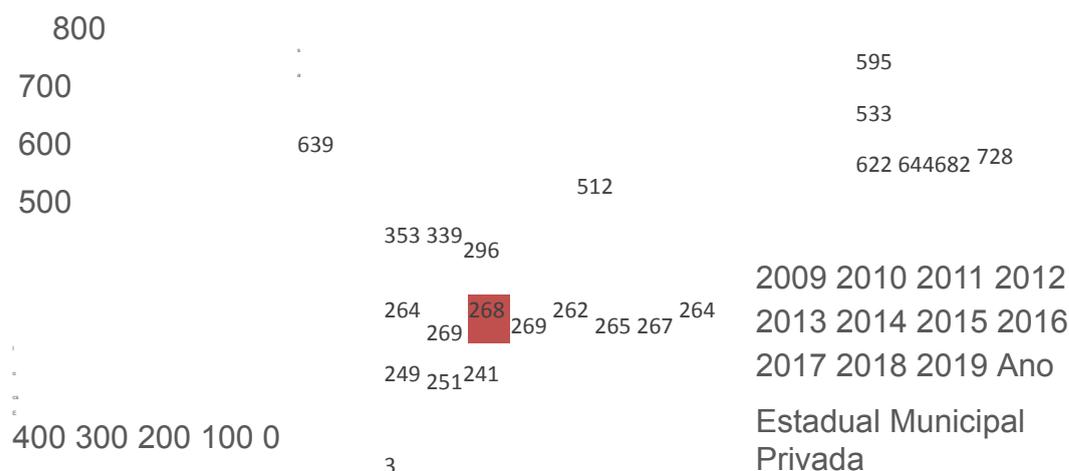


Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

De acordo com o Gráfico 17, o número de escolas privadas que atendiam a pré-escola eram de 353 em 2009 passando para 728 em 2019, um crescimento de 106,2%. Em 2009, existiam 264 escolas municipais e 3 estaduais que atendiam as crianças de 4 e 5 anos e em 2019, 241 escolas municipais (e nenhuma estadual), um declínio de 9,7% no número de escolas que atendem a pré-escola, num período de 10 anos.

²² Idem.

Gráfico 17. Salvador: escolas com **Pré-escola**, por dependência administrativa, 2009- 2019.²³



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

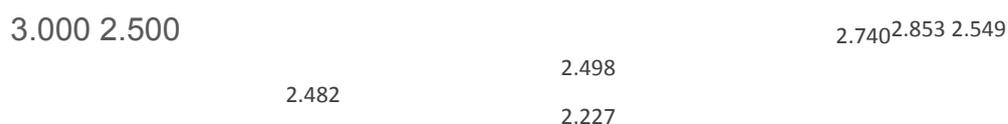
Enquanto as escolas privadas investem no setor educacional para o atendimento da crescente demanda, aumentando o número de creches e pré-escolas na escala de 273,5% e 106,2% respectivamente, o poder público apresenta um investimento mais tímido na construção de novas escolas para o atendimento da demanda reprimida, pois apesar de ter aumento de 108,2% no número de creches (mais que o dobro), houve redução de quase 10% no número de pré-escolas.

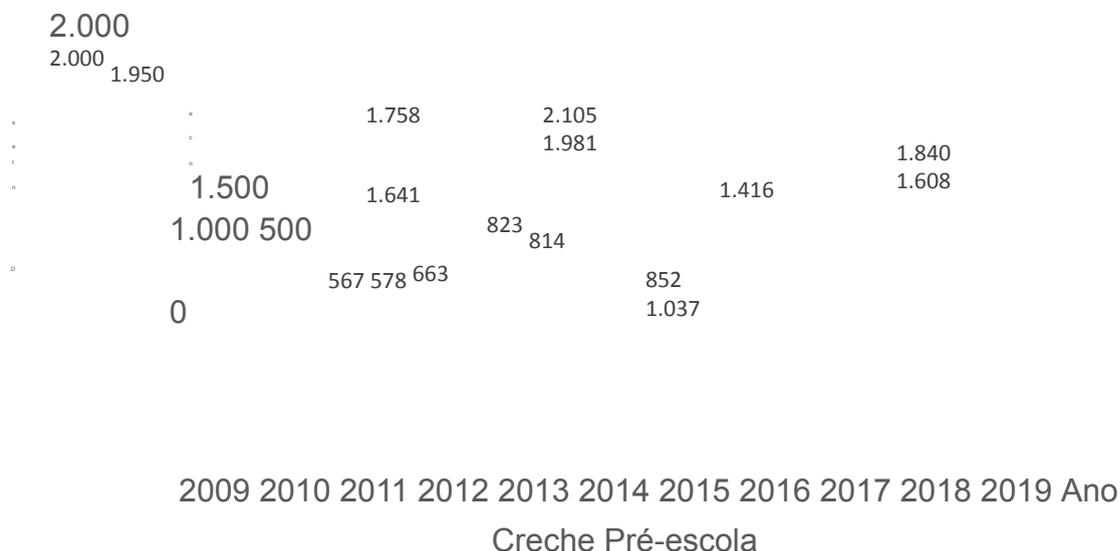
O problema torna-se mais grave ainda porque existe uma grande demanda não atendida pelo poder público, enfatizada no PNE, e em contrapartida existe pouco investimento do poder público na construção de escolas, que também é uma forma de ampliar o número de vagas. Para Salvador o que se tem observado é que esse número de vagas vem sendo ampliado com a parceria público-privado.

O *Gráfico 18* trata sobre o quantitativo de docentes que atua na educação infantil e demonstra que existe um crescimento de professores nessa etapa educacional, tanto dos que atuam na creche, quanto para os que atuam na pré-escola, na ordem de 252,7% e 46,3% respectivamente.

²³ Idem.

Gráfico 18. Salvador: Docentes de educação infantil, por etapa de ensino, 2007-2019.²⁴





Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

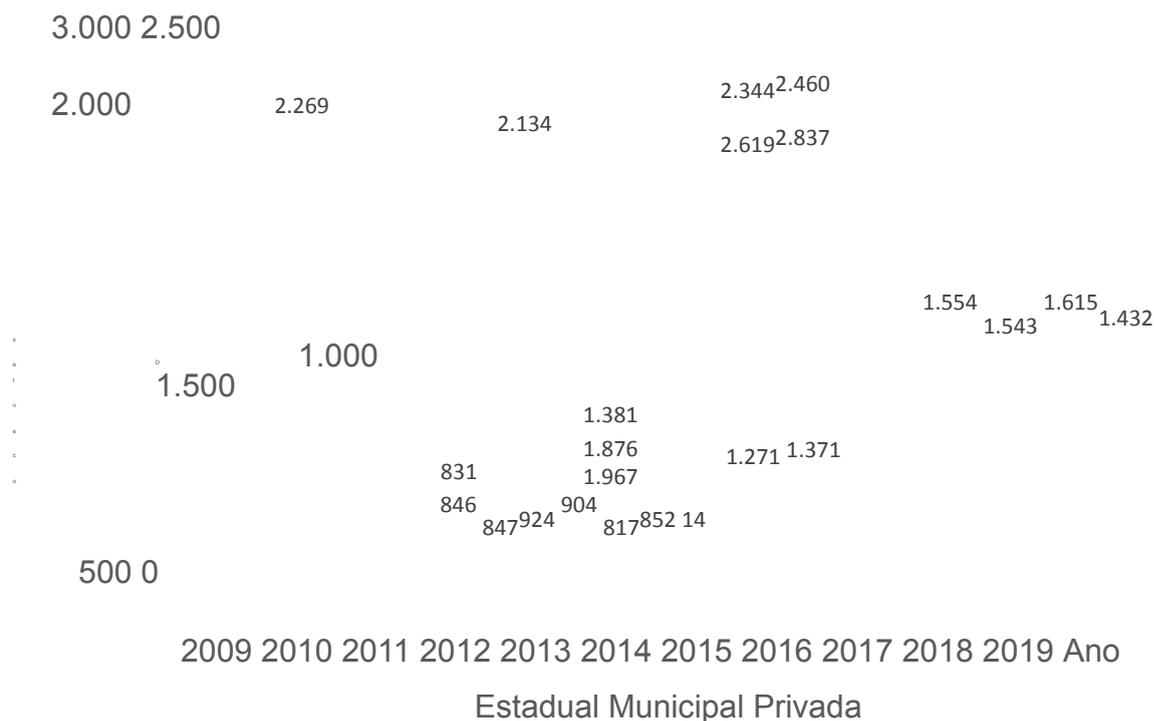
No entanto, conforme *Gráfico 19*, ao estratificar esse quantitativo por dependência administrativa, como esperado, observa-se que, da mesma forma que a rede privada é prevaiente em termos de escolas e matrículas, o quadro de professores da rede privada é quase o dobro da rede pública. Mas, houve crescimento percentual maior de docentes atuantes no setor público de ensino do que no privado, visto que para o ano de 2009 existia 1615 docentes da educação infantil em escolas privadas e em 2019, 2.837, representando um crescimento de 75,7%, enquanto, na rede pública, saiu de 845 em 2009 para 1.543 docentes, em 2019, correspondendo a um crescimento de 82,6%.

É importante lembrar que na esfera pública, mesmo no que pese a redução de quase 10% no número de escolas que atende a pré-escola, o número total de escolas cresceu graças ao aumento expressivo no segmento das creches. Em consequência, o número de professores cresce 82%, ou seja, seguiu a tendência de abertura das escolas com atendimento de creches. Porém, as escolas privadas o número de creches quase quadruplicou e o de pré-escolas dobrou, no entanto, o número de

²⁴ A mesma Escola pode oferecer mais de uma Etapa de Ensino. Inclui somente Escolas em atividade com pelo menos uma matrícula do Ensino Regular e/ou Educação de Jovens e Adultos (EJA). Não inclui Escolas exclusivas de Atividade Complementar e/ou Atendimento Educacional Especializado (AEE).

docentes cresceu somente 75,7%, não acompanhando o aumento do número de escolas.

Gráfico 19. Salvador: Docentes de educação infantil, por dependência administrativa, 2007- 2019.²⁵



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

Os dados nos apresentam um cenário em que, ao longo destes 10 anos, as matrículas crescem muito mais no setor privado que no setor público. Isso também é consequência de investimentos insuficientes para construção de escolas e contratação de professores pelos municípios, frente à demanda existente, como apontam os dados. Em contrapartida, o setor privado faz maior investimento, pois percebe a oportunidade na demanda não atendida. A demanda por vagas nas creches e pré-escolas é real, segundo levantamento feito pela UNICEF em 2017, um dos motivos mais relevantes para crianças de até 5 anos estarem fora da escola, era a falta de oferta de vaga pelo poder público.²⁶

²⁵ Idem.

²⁶ 1 UNICEF. 175 milhões de crianças não estão matriculadas na educação infantil. 2019. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/175-milhoes-de-criancas-nao-estao-matriculadas-naeducacao-infantil>. Acessado em: 01 Jun. 2021

Nos últimos anos, tem-se observado que as parcerias público-privado, ou seja, convênios e/ ou parcerias instituídas entre o setor público e o privado, para atender a uma demanda existencial tem sido ampliado, principalmente com a expansão do neoliberalismo que ocorre a partir da década de 1990.

Nessa subseção trataremos das parcerias público-privado que ocorre entre o município e instituições privadas com e sem fins lucrativos, para atender a demanda por vaga na educação infantil. Mostrando que esse tipo de parceria tem ocorrido como estratégia para ampliar a oferta e assim atender aos parâmetros legais. Essa prática não acontece apenas no Município de Salvador, mas é utilizada em larga escala por vários municípios brasileiros.

4.3.2.1. A ampliação das parcerias público-privado na educação infantil

A educação infantil ainda tem uma demanda significativa a ser atendida, seja na creche ou na pré-escola. Com demanda cada vez mais extensa e a insuficiente infraestrutura e recursos humanos próprios para atendê-la, os entes públicos têm investido em parcerias público-privado para atender a demanda por vaga na educação infantil e garantir o acesso à educação. Entenda parceria público-privado como “os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada” (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 52).

As relações público-privada surgem mais efetivamente na área de educação a partir de 1990, com a nova gestão pública derivada das reformas do estado através das políticas neoliberais (ROBERTSON; VERGER, 2012; COSTA, 2019). Assim, a partir da década de 1990, “surgem arranjos ainda mais complexos, que vão da concepção à oferta educacional” (COSTA, 2019, p. 161).

As mudanças na área da educação são mais aparentes através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quando possibilita a descentralização de serviços como educação e saúde, entre outros (BRASIL, 1995), e se concretizam com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB de 1996, quando autoriza o repasse de recursos públicos às instituições privadas sem fins lucrativos (COSTA, 2019).

política adotada apenas no Brasil, mais em vários países das Américas e da Europa. (REIS, 2012; COSTA, 2019). Existe uma grande variedade do modo de fazer e executar as parcerias público-privado na educação, destacando-se duas que também foram utilizadas no Brasil: i) Escola Charter (*charter schools*) ou conveniadas, implementadas nos EUA e na Colômbia nos anos 1990, são instituições privadas “que recebem recursos públicos para fornecer gratuitamente serviços educacionais” (REIS, 2012, p. 27) e, os vouchers escolares, que se constitui na compra de vagas em instituições privadas com fins lucrativos para atender à demanda por educação (REIS, 2012).

Vale ressaltar que a educação infantil tem seus primórdios estabelecidos por instituições filantrópicas, confessionais, comunitárias e por organizações não governamentais (ONGs), inicialmente de cunho privado ou religioso. Essas parcerias público-privada são antigas e se perpetuaram e se amplificaram quando o Estado se tornou responsável pelo fornecimento da educação infantil.

O oferecimento de vagas na educação infantil por instituições privadas conveniadas com o poder público possui no Brasil raízes históricas, principalmente na modalidade creche, uma vez que o atendimento nessas instituições tem seu início a partir não só de iniciativas do poder público, mas também das próprias comunidades, principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e assistenciais, sendo esta uma das origens das creches conveniadas. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 151).

Além das parcerias pública-privada com instituições sem fins lucrativos, nos últimos anos tem se observado a celebração de convênios entre o setor público e instituições privadas com fins lucrativos. Ou seja, para atender a demanda por vaga na educação infantil, os municípios têm subsidiado instituições privadas sem ou com fins lucrativos, como mecanismo para aumentar a escala de atendimento na educação infantil.

Nos municípios brasileiros as parcerias público-privada têm sido utilizadas em grande escala para ampliar a oferta de vagas na educação infantil e garantir o acesso a suas etapas de ensino, como nos indica a literatura. Domiciano (2011), pesquisando o convênio bolsa creche no município paulista de Hortolândia, enfatiza que o poder público deslocava recursos para o pagamento de matrículas em escolas privadas com o intuito de atender a demanda. Reis (2012) estudando o município de Belo Horizonte,

constata que a ampliação de vagas ocorre de forma mais efetivamente por meios das

parcerias público-privada.

Estudos feitos por Oliveira e Borghi (2013, p. 157), sobre os arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil, no estado de São Paulo, aponta um “avanço das instituições privadas *stricto sensu* que firmam parceria com o poder público para serem subvencionadas por ele”. Possebon (2016, p. 86) estudando as matrículas no município de Santa Maria – RS, ressalta que houve uma “expansão gradativa da oferta, através da compra de vagas em escolas privadas” (POSSEBON, 2016, p. 86). Peroni, Susin e Montano (2021, p. 1), detectam um “incremento do setor privado na oferta e execução da política municipal de educação infantil, com implicações para a democratização do acesso e do atendimento das crianças”, em Porto Alegre.

Os fatores que levaram às parcerias entre os entes públicos e instituições privadas para ampliar a oferta de vagas, podem ser diversos. Oliveira e Borghi (2013) destacam: a grande demanda represada na educação infantil, falta de espaço para a oferta de vaga, o custo mais barato dos convênios, a qualidade de serviços prestados e o rápido atendimento da demanda. Soma-se a isso duas motivações que podem influenciar nessas parcerias: a sobrecarga dos municípios frente à educação básica, pois precisam dar conta da oferta do ensino fundamental e da educação infantil e a necessidade do cumprimento das metas estabelecidas por lei.

Com isso os municípios têm utilizado destes convênios para atender a uma demanda, que eles não conseguem suprir, seja por falta de estrutura, por falta de verba ou mesmo pela praticidade e custo dos convênios, sendo muitas vezes mais em conta para o município, pois não exige estrutura e nem contratação de mão de obra. Desse modo, como destaca Fernandes e Domingues (2017, p. 152) “a política de convênio com o setor privado tem sido uma estratégia do poder público municipal para ampliar o atendimento, fundamentalmente, em creches”.

4.3.2.2. As parcerias público-privado no Município de Salvador

O Município de Salvador também mantém parcerias com instituições privadas, com e sem fins lucrativos, para o atendimento da demanda por educação infantil. Na literatura encontramos vários casos dessas parcerias entre o público e o privado,

destacamos aqui os estudos feitos por Oliveira e Borghi (2013), em 30 municípios paulistas com população de 100.001 a 500.000 habitantes, destacaram que 80%

desses municípios celebraram convênios com instituições sem fins lucrativos, para o aumento da oferta de educação. E também estudos feitos por Peroni, Susin e Montano (2021) afirmam que os convênios foram responsáveis pelo aumento significativo das matrículas na educação infantil no município de Porto Alegre.

No presente estudo serão destacadas as parcerias público-privado sem fins lucrativos, que estabelecem convênios entre o município e instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, como permitido e estabelecido na própria LDB, em seus artigos 70 e 71. Cabe esclarecer, no entanto, que os dados referenciados no INEP, permitem somente conhecer o quantitativo de escolas conveniadas e de matrículas estabelecidas com instituições sem fins lucrativos. Já as instituições com fins lucrativos, que atende a educação infantil por meio de convênios com o poder público não são contabilizadas pelo INEP.

Para o Município de Salvador, o que tem se observado para o período estudado é que foram encontrados convênios entre o poder público municipal e estadual para ampliar a oferta, todavia não foram ampliados nesse período, resultando assim uma leve redução na participação das instituições sem fins lucrativos conveniadas ao município para o atendimento da educação infantil, no período de 2009 a 2019. No entanto, ainda se constitui em um vetor importante para a ampliação da oferta de vagas.

Em 2009, de acordo com a *Tabela 2*, o poder público municipal tinha convênios com 135 creches e, em 2019, o número de instituições conveniadas reduziu para 115. Percebe-se que entre 2011 e 2012, houve uma acentuada redução das creches conveniadas ao município, que saiu de 151 para 47 instituições, ao passo que as creches municipais aumentaram em apenas 9. Esses movimentos, possivelmente, indicam uma diminuição no atendimento de creche por meio da gestão do Município de Salvador naquele ano de 2012. Em 2013 há uma recuperação no número das parcerias, mas no ano seguinte voltou a apresentar queda no número de creches conveniadas. É provável que essas oscilações tenham relação com a gestão municipal daquele período ou finalização de contrato.

A participação do estado com os convênios com instituições privadas ou em escolas privadas que tinham convênios tanto com estado, como com a Prefeitura de Salvador, para atendimento da educação infantil é bem pequena. Em 2009, existiam

convênios com 4 instituições e em 2018, ano findo da contribuição do estado na oferta para creches, o Estado mantinha 21 convênios com instituições privadas sem fins lucrativos.

Tabela 2 – Salvador: quantidade de instituições com atendimento de creche, 2009 – 2019.

Privada			Pública		
Conveniadas ao poder público		Municipal	Não conveniadas ao poder público	Estadual	Municipal
Estadual	Estadual e Municipal				
-	4	135	23	1	60
-	6	142	23	-	65
-	3	151	25	-	69
-	1	47	220	-	78
2	8	150	96	-	83
9	10	96	191	-	84
14	6	89	270	-	91
16	6	91	355	-	102
13	5	86	399	-	115
16	5	92	425	-	128
-	-	115	490	-	127

AnoTotal

2009 223 2010 236 2011 248 2012 346 2013 339 2014 390 2015 470 2016 570 2017 618
2018 666 2019 732 Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

É importante observar que em 2009, das 223 escolas que atendiam as creches, 135 eram instituições privadas sem fins lucrativos que tinham convênio com o Município e 4 eram conveniadas ao Estado. Desse modo, as escolas conveniadas correspondiam a 62% do total de escolas. Em 2019 esse panorama muda pois não houve uma ampliação significativa dos convênios com o Município para as creches, enquanto as instituições públicas dobraram o seu número e as instituições privadas cresceram mais aceleradamente.

Com efeito, nota-se que em 2019, as instituições conveniadas respondiam a apenas 16% do total das creches de Salvador, ao passo que as creches públicas e privadas não conveniadas ao poder público representavam 17% e 67% respectivamente. Desse mesmo modo, chama a atenção o crescimento experimentado pelas instituições privadas não conveniadas. Estas instituições

somavam, em 2009, 23 creches. Passados 10 anos, aumentou para 490, correspondendo a um acréscimo de 2.030%.

As parcerias público-privado com instituições sem fins lucrativos também foram uma via de ampliação da oferta da pré-escola, como observado na *Tabela 3*. Em 2009 existiam 163 escolas com atendimento pré-escolar conveniadas com o município e

78

em 2019, 119, reduzindo ao longo destes 10 anos, 44 parcerias. Similar ao ocorrido com as creches, as parcerias público-privada também foram reduzidas em 40,3% para as pré-escolas privadas conveniadas com o poder público municipal no ano de 2012, visto que em 2011 existiam 149 e em 2012, apenas 60. Também, tal como foi observado em relação às creches, há uma redução na oferta de pré-escola por parte do poder municipal. Todavia as parcerias retomam o seu crescimento a partir de 2013. É importante observar que diferente da creche, o número de instituições privadas que tinham parceiras com o Município para a pré-escola, nunca ultrapassou o número de escolas públicas.

O Estado também manteve convênios com instituições privadas sem fins lucrativos para atender a pré-escola até 2018. Todavia era uma parcela muito pequena. Em 2019 o Estado tinha 17 convênios firmados com instituição sem fins lucrativos em 2018, 32 parcerias. A variação aqui é muito pequena, não ultrapassando 41 convênios no período de 10 anos.

Tabela 3 – Salvador: quantidade de instituições com atendimento de pré-escola, 2009 – 2019.

Privada			Pública		
Conveniadas ao poder público			Não conveniadas ao poder público	Estadual	Municipal
Estadual	Estadua l e Municip al	Municipal			
9	8	163	173	3	264
5	10	168	156	-	269
6	8	149	133	1	268
9	12	60	558	-	269
14	18	168	312	-	262
24	17	106	448	-	265
25	6	92	410	-	267
25	6	95	496	-	264
26	5	90	523	-	249

27	5	98	552	-	251
-	-	119	609	-	241

AnoTotal

2009 620 2010 608 2011 565 2012 908 2013 774 2014 860 2015 800 2016 886 2017 893 2018 933 2019 969 Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

A redução no número de convênios resultou numa leve diminuição no número de matrículas nas redes privadas conveniadas ao poder público. É importante destacar que o atendimento da educação infantil em Salvador, através de celebração de convênio tem a participação do poder público estadual e municipal.

No período de dez anos, houve diminuição de 5,1% no número de matrículas em creches privadas conveniadas ao Município, pois em 2009 existiam 6.854 crianças matriculadas, e em 2019, passa para 6.639 (ver Gráfico 20). Entre 2011 e 2012 houve

79

uma queda de 68,4% no número, chegando a somente 2.211 crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches privadas conveniadas ao poder público. Em 2013 houve uma recuperação com 4.960 matrículas registradas nesta etapa educacional. A tendência de queda se mantém até o ano de 2015, quando, a partir de então, se observa uma inflexão estabelecendo uma tendência ao crescimento, mas ainda sem alcançar o nível de 2009, de modo que se chegou em 2019 com 6.639 registros, representando uma redução de 3,1%.

Em 2009, as creches conveniadas ao Município atendiam quase o dobro das matrículas de oferta direta do poder público. Enquanto a rede pública municipal respondia por 3.724 matrículas, as instituições privadas conveniadas ao município atendiam a 6.854 crianças. Esse panorama vai se transformando, pois ao mesmo tempo que as matrículas atendidas diretamente pelo poder público municipal vão se ampliando, os convênios vêm reduzindo gradativamente. Em 2019, as creches privadas sem fins lucrativos conveniadas correspondiam a 6.639 matrículas e as públicas municipais abrigavam 8.665 crianças. Esse processo ocorre de forma continuada a partir de 2014, quando as matrículas em creches públicas municipais passam a superar as matrículas em creches privadas conveniadas, demonstrando assim uma ampliação da rede pública municipal de ensino em seu atendimento.

O Estado tinha pequena participação nas matrículas da educação infantil, até 2009 e ocorria por oferta direta e por convênio. No entanto, depois de 2009, a oferta

pelo Estado continuou apenas por convênios, finalizando sua participação nesta etapa de ensino em 2018.

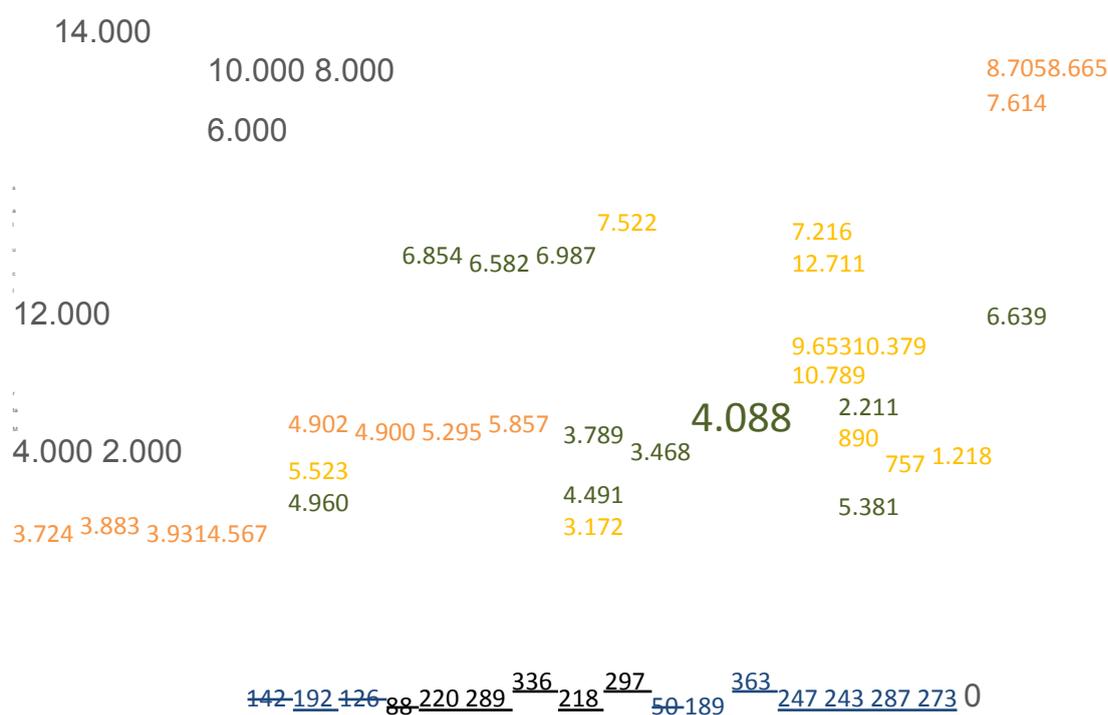
Em 2009 a oferta de vagas em creches pelo poder público (instituições públicas municipais, estaduais e conveniadas ao poder público), correspondia a 92,4% das matrículas no município de Salvador e em 2019 esse percentual diminuiu para 54,6%, conforme *Gráfico 20*. As matrículas municipais, sejam elas decorrentes de oferta própria ou de celebração de convênios, aumentou em 44,7% no período analisado, saindo de 10.578 em 2009, para 15.304 em 2019. Apesar disso, essas matrículas perderam peso relativo no atendimento à demanda de creche. Em 2009, as instituições municipais e aquelas conveniadas ao município, juntas, abrigavam 90,8% das matrículas em creche, ao passo que, em 2019, essas instituições abrigavam 54,6% das crianças em creches.

Mesmo ampliando sua oferta, a esfera pública perde espaço, devido ao aumento mais acentuado das matrículas privadas. Em 2009 foram registradas

80

somente 890 matrículas em creches privadas não conveniadas ao poder público, e após um aumento significativo a partir de 2014, chega em 2019 a 12.711 matrículas, aumento de 1.328,2% em 10 anos, e passou a ser responsável por 45,4% das matrículas em creches de Salvador.

Gráfico 20 – Salvador: matrículas em creches, 2009 – 2019.



Fonte: INEP – Censo Escolar da Educação Básica.
Elaboração própria.

Há também registros da redução de matrículas em pré-escolas através de convênios do poder público estadual e municipal com instituições privadas. As instituições conveniadas a rede pública municipal tinham em 2009, 9.902 matrículas de pré-escola e em 2019, esse número foi diminuiu para 6.147, redução de 37,9%. A queda mais acentuada ocorreu entre 2011 e 2012, quando saiu de 7.272 matrículas em 2011, para 2.890 em 2012, de acordo com gráfico 21. A partir de 2013, mesmo com oscilações de quedas e recuperações, há tendência de crescimento, principalmente a partir de 2016, quando as parcerias público-privado das pré-escolas retoma o seu crescimento e ainda em 2019 mantinha tendência de crescimento.

Diferente do que foi observado para as creches, as matrículas em pré-escolas na rede municipal sempre superaram as matrículas das pré-escolas privadas conveniadas ao poder público. Enquanto em 2009, os convênios das instituições privadas com o município atendiam a 9.902 matrículas em pré-escolas, a rede pública