

## EDUCAÇÃO COMO DIREITO DOS BEBÊS: ATENDIMENTO, PRIORIDADE E ACESSO NA BAIXADA FLUMINENSE

### EDUCATION AS BABIES RIGHT: ATTENDANCE, PRIORITY AND ACCESS IN BAIXADA FLUMINENSE AREA

### EDUCACIÓN COMO DERECHO DE LOS BEBÉS: ATENCIÓN, PRIORIDAD E ACESSO EN LA REGIÓN DE BAIXADA FLUMINENSE

Glacione Ribeiro da Silva Arruda<sup>1</sup>  
glacieduca@hotmail.com

Anelise Monteiro do Nascimento<sup>2</sup>  
anelise.ufrjr@yahoo.com.br

## RESUMO

Este texto tem como objetivo apresentar uma pesquisa que investigou o atendimento educacional oferecido aos bebês menores de um ano nos municípios da Baixada Fluminense (RJ). Neste estudo, os bebês são compreendidos como categoria social, a partir da condição de sujeito e pessoa, do lugar que eles ocupam nas políticas para Educação Infantil e da garantia do direito ao atendimento nos sistemas educacionais. O referencial teórico-metodológico se construiu no diálogo entre os estudos da Filosofia, Ciência Política e Direito. Como conclusão, destaca-se que o atendimento educacional dos bebês menores de um ano é um direito não efetivado pela maior parte dos municípios da Baixada Fluminense - somente quatro, dos treze municípios da região, realizam esse atendimento. A realidade desses quatro municípios foi analisada sob três aspectos: a indefinição sobre a idade inicial para o atendimento na creche, a falta de prioridade e os critérios para o acesso - o que torna o atendimento aos bebês discricionário. Os bebês ocupam o lugar de sujeitos nas e das políticas, porém ainda não podem ser considerados objetos dessas políticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** BEBÊS; ATENDIMENTO; POLÍTICAS EDUCACIONAIS; DISCRICIONARIEDADE.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a research made on the educational services provided to babies less than one year old in the Baixada Fluminense area in the state of Rio de Janeiro. Babies are understood in this study as a social category based on their condition as subjects and persons, and the place they occupy in early

<sup>1</sup> Secretaria Municipal de Educação/Duque de Caxias-RJ.

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

childhood education policies, and the guarantee of the right to educational services. The theoretical and methodological grounds come from the dialogue between the studies on Philosophy, Political Science and Law. We concluded that educational services to babies less than one year old is a right that most cities in the Baixada Fluminense region do not comply with – only four out of thirteen cities provide such services. We analyzed these four cities from three aspects: uncertainty about the initial age for childcare services, lack of priority and the criteria for admission – which causes the services to babies to be discretionary. Babies are the subject of such policies, but they cannot yet be considered their object.

**KEY WORDS:** BABIES; SERVICES; EDUCATIONAL POLICIES; DISCRETION.

## RESUMEN

Este texto tiene como objetivo presentar una investigación sobre la atención educativa ofrecida a los bebés menores de un año en las ciudades de la región de Baixada Fluminense, en el estado de Río de Janeiro. En este estudio, los bebés se entienden como categoría social, a partir de la condición de sujeto y persona, del lugar que ocupan en las políticas sobre educación infantil y de garantía del derecho a la atención en los sistemas educacionales. Las bases teórico-metodológicas vienen del diálogo entre los estudios de la Filosofía, Ciencia Política y Derecho. Se concluye que la atención educacional de los bebés menores de un año es un derecho incumplido por la mayoría de las ciudades de la región de Baixada Fluminense – solamente cuatro de sus trece ciudades ofrecen ese servicio. Se analizó la realidad en estas cuatro ciudades bajo tres aspectos: indefinición de la edad inicial para aceptación en las guarderías, falta de prioridad y los criterios para el acceso – lo que hace que la atención a los bebés sea discrecional. Los bebés ocupan el lugar de sujetos en las políticas, pero aún no pueden considerarse objetos de estas políticas.

**PALABRAS CLAVE:** BEBÉS; ATENCIÓN; POLÍTICAS EDUCATIVAS; DISCRECIONALIDAD.

## INTRODUÇÃO

A LDB 9394/96 (BRASIL, 1996) promulgou a integração da creche e da pré-escola à Educação Básica, o que marcou a entrada dos bebês na legislação educacional. Tal entrada provocou uma mobilização na agenda governamental causada, entre outros fatores, pela passagem da responsabilização do atendimento, que era realizado pelo campo da assistência social, para a educação. Desde então, o atendimento aos bebês pode ser considerado uma “arena política” (RUA, 1998, p. 16). É sobre alguns elementos dessa “arena política” que trataremos neste artigo, o qual é

um recorte de uma pesquisa que buscou investigar os direitos dos bebês à educação nos municípios da Baixada Fluminense.

Esta pesquisa partiu do pressuposto de que não existe uma origem única e absoluta do sujeito. Suas origens são múltiplas e sucessivas. Ele nunca constitui sua subjetividade em uma totalidade, nem tampouco é um ser acabado. Ele se forma, se deforma e se transforma ao longo de sua existência, por isso talvez seja tão difícil pensar em um conceito que trate do bebê, pois o bebê é um “outro legítimo”, no qual reside nossa origem e se perpetua o nosso inacabamento.

A concepção de bebês que cerca esta investigação reconhece que o bebê já existe mesmo antes de sua materialidade corporal, uma vez que, em algumas culturas, o bebê já é sonhado e falado desde antes do seu nascimento e sua história já o antecede antes que ele surja como pessoa física.

Uma das premissas deste texto é compreender a condição do bebê para que ele seja conhecido. Entende-se por condição um “modo de ser”; um “estado de alguém” ou uma “posição na sociedade” (HOUAISS, 2010, p. 185). Dessa forma, entendemos como uma condição, para que conheçamos o bebê, o reconhecimento de que existem fragilidades nessa ação, pois não existe um bebê fora da atualidade, de um contexto social, histórico, econômico e cultural, prescrito de forma fixa e una.

Ao pensar sobre a situação do bebê, a partir do atendimento educacional oferecido pelos municípios da Baixada Fluminense e seu lugar nas políticas para Educação Infantil, o bebê também é visto a partir da sua condição de sujeito e pessoa. Entende-se por sujeito “aquele que se submete ao poder ou à vontade dos outros; aquele que está suscetível ou passível de alguma coisa” (HOUAISS, 2010, p. 732) e por pessoa, “um ser humano, indivíduo perante a lei” (ibid, p. 597). Nessa perspectiva, o bebê, como pessoa, é um ser humano, indivíduo perante a lei que possui direitos, e como sujeito, é aquele que está suscetível e passível desses direitos.

Ao nascer, o bebê inaugura o mundo, traz novidade e inicia algo novo, através da ação. A ação é vista por Arendt (2008) como “a mais intimamente relacionada com a condição humana da natalidade” (p. 17). Uma das condições para conhecermos o bebê como pessoa é através da ação. A ação do bebê inflete e transgride os tempos, espaços e lugares e desestabiliza algo que já estava posto ou pré-concebido. Essa tensão, entre o mundo que já existe e este que é inaugurado a partir do nascimento, legitima a ação do bebê, tornando-o autônomo e livre em suas atividades iniciais. A descoberta do mundo, pelo bebê, através da ação, estabelece uma relação primária dele com seu corpo, ou seja, com ele mesmo, com a figura materna ou de um cuidador, com o ambiente e os objetos. Nessa relação, o respeito à liberdade, ao desejo e à autonomia do bebê torna-se condição necessária para a manutenção de um vínculo de forma saudável.

Hannah Arendt (2008) traz a ação como a atividade que mais se relaciona com a condição humana da natalidade. Nesse viés, o desejo, a liberdade e a autonomia também são considerados condições humanas, isto é, são requisitos para “ser” humano. A condição do bebê enquanto sujeito se constitui a partir da sua relação de dependência com o “outro” adulto, com quem, desde o nascimento, constrói vínculos e estabelece uma relação alteritária e responsiva, e a partir da sua sujeição às leis e códigos prescritos. Segundo Arendt (2002), essa condição de sujeição pode ser entendida a partir do conceito de natalidade. A natalidade não é algo meramente biológico. Na verdade, a natalidade é um segundo nascimento, pois, assim como o biológico - que nascer significa a chegada do recém-nascido enquanto ser único na Terra - a natalidade da condição humana é a capacidade que o homem possui de aparecer na esfera pública através da ação, podendo criar algo inovador que pode mudar o curso de toda a vida humana. Nesse sentido, a natalidade deixa de ser uma categoria natural e passa a ter uma implicação política a partir do momento em que o homem se insere no mundo.

O texto está dividido em quatro seções: a primeira apresenta os dados sobre o atendimento educacional dos bebês na Baixada Fluminense; a segunda analisa a questão da prioridade na oferta do atendimento; a terceira aponta os critérios para o acesso ao atendimento nessa faixa etária, e a quarta apresenta as considerações finais.

## O BEBÊ E SUA SITUAÇÃO: O ATENDIMENTO EDUCACIONAL COMO DIREITO NA BAIXADA FLUMINENSE

O objetivo deste texto é investigar os direitos dos bebês à educação nos municípios da Baixada Fluminense. Dessa forma, busca-se conhecer o bebê como categoria social, a partir de uma situação política, na condição de sujeito e pessoa, e busca identificar o lugar que eles ocupam nas políticas para Educação Infantil. O conceito de situação escolhido para este trabalho diz respeito a uma questão política, a partir de duas definições: uma combinação de circunstâncias num dado momento político, ou seja, a partir de uma conjuntura política, e o poder dirigente do Estado, entendido como “poder público”, nas suas esferas municipais, estaduais e federais, compondo assim uma “situação política”. O termo “situação política do bebê” corresponde à conjuntura política, na qual o bebê se insere, a partir do atendimento educacional público oferecido a ele e das funções exercidas pelo Estado, enquanto poder público, para a efetivação desse atendimento.

A Baixada Fluminense, campo de investigação, está localizada no Estado do Rio de Janeiro. De acordo com Simões<sup>3</sup> (apud RODRIGUES, 2014, p. 23-24), “não existe um consenso geral do que seja a Baixada Fluminense, quais os limites e os municípios que a compõem, a única unanimidade acerca desta região é a centralidade exercida pelos municípios de Nova Iguaçu e Duque de Caxias”. Partindo do pressuposto de que não existe um conceito fechado e nem uma delimitação única para a Baixada Fluminense, a definição a ser utilizada neste texto se dará tendo em vista a questão da importância político-econômica para o Estado do Rio de Janeiro dentro das perspectivas de desenvolvimento histórico-econômico, a partir dos seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

A Baixada Fluminense é uma região bastante populosa, com 3.651.771 de habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012), correspondendo a 22,84% da população total do Estado do Rio de Janeiro, se constituindo em uma área de grande concentração de pobreza. A partir da data de emancipação, segue abaixo um quadro com os dados populacionais e econômicos dos treze municípios:

Quadro 01- Dados Populacionais e IDH dos municípios da Baixada Fluminense

MUNICÍPIO	FUNDAÇÃO (Ano)	ÁREA <sup>4</sup> (km <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO <sup>5</sup> (Habitantes)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA <sup>6</sup> (Habitantes/km <sup>2</sup> )	IDH <sup>7</sup>	RANKING IDH/ Baixada Fluminense
Magé	1565	393,914	227.322	585,13	0,709	9º
Itaguaí	1818	273,368	109.091	395,45	0,715	5º
Nova Iguaçu	1833	520,807	796.257	1.527,60	0,713	7º
Duque de Caxias	1943	467,271	855.048	1.828,51	0,711	8º
Nilópolis	1947	19,393	157.425	8.117,62	0,753	1º
São João de Meriti	1947	35,216	458.673	13.024,56	0,719	4º
Paracambi	1960	190,949	47.124	262,27	0,720	3º

3 SIMÕES, Manoel Ricardo. Ambiente e Sociedade na Baixada Fluminense. Mesquita: Entorno, 2011.

4 Dados referentes ao ano 2017. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>. Acesso em 02/01/2019.

5 Dados referentes ao ano 2010. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>. Acesso em 02/01/2019.

6 Idem.

7 Idem.

Belford Roxo	1990	78,985	469.332	6.031,38	0,684	11°
Guapimirim	1990	358,352	51.483	142,70	0,698	10°
Queimados	1990	75,701	137.962	1.822,60	0,680	12°
Japeri	1991	81,697	95.492	1.166,37	0,659	13°
Seropédica	1995	283,634	78.186	275,53	0,713	6°
Mesquita	1999	41,490	168.376	4310,48	0,737	2°

Fonte: Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>. Acesso em 02/01/2019.

Observa-se que a maior densidade demográfica encontrada está no município de São João de Meriti (13.024,56 habitantes/km<sup>2</sup>), com um valor bem acima da média da região (1.294,60 habitantes/km<sup>2</sup>), sendo, também, a maior densidade do Estado do Rio de Janeiro e a segunda maior do país. Uma boa parte dos municípios apresenta média abaixo da encontrada na região, com as últimas sendo encontradas nos municípios de Seropédica, Paracambi e Guapimirim, com 275,53, 262,27 e 142,70 habitantes/km<sup>2</sup>, respectivamente. O município de Nilópolis possui o maior IDH da Baixada Fluminense, ocupando também o nono lugar no *ranking* estadual. No entanto, alguns municípios da região ainda ocupam uma baixa posição no *ranking* estadual, como é o caso de Japeri, que possui o menor IDH da Baixada Fluminense e ocupa a 84° posição dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

No que diz respeito aos dados educacionais, iremos apresentar o atendimento oferecido na Educação Infantil pelos municípios da Baixada Fluminense, tendo como foco os bebês.

Como primeira etapa da pesquisa, nos meses de novembro e dezembro de 2017, foi realizado um levantamento, através de contatos telefônicos com as secretarias de educação dos municípios da Baixada Fluminense, com o objetivo de identificar a idade inicial para o atendimento na Educação Infantil, para o ano de 2018, conforme o quadro abaixo:

Quadro 02 - Atendimento por faixa etária/municípios da Baixada Fluminense

MUNICÍPIO	ATENDIMENTO/ FAIXA ETÁRIA
Belford Roxo	1 a 5 anos
Duque de Caxias	1 a 5 anos
Guapimirim	0 a 5 anos
Itaguaí	4 meses a 5 anos
Japeri	6 meses a 5 anos
Magé	2 a 5 anos

Mesquita	4 meses a 5 anos
Nilópolis	1 a 5 anos
Nova Iguaçu	1 ano e 8 meses a 5 anos
Paracambi	3 a 5 anos
Queimados	2 a 5 anos
São João de Meriti	1 a 5 anos
Seropédica	3 a 5 anos

Fonte: Levantamento da pesquisadora (novembro e dezembro de 2017).

Este levantamento mostra que não há uma uniformidade quanto ao início do atendimento, ficando a cargo de cada município escolher e definir a melhor faixa etária para o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Identificamos que apenas quatro dos treze municípios da Baixada Fluminense atendem às crianças menores de um ano - Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Mesquita, ou seja, incluem, a partir dos primeiros meses de nascimento, as crianças nas instituições de Educação Infantil. Além dos quatro municípios que atendem às crianças menores de um ano, somente quatro municípios atendem a partir de um ano. São eles: Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti. Dois municípios atendem a partir de dois anos - Magé e Queimados -, e os demais a partir de três anos - Paracambi e Seropédica. O município de Nova Iguaçu atende a partir de um ano e oito meses, porém este atendimento é oferecido em creches conveniadas. Cabe ressaltar que o município de Guapimirim é o único município que atende a partir do 0 (zero), ou seja, a partir do nascimento, com dias ou meses.

No que diz respeito ao atendimento em creches na Baixada Fluminense, foi elaborado um diagnóstico, como parte da pesquisa, com base nos dados do Censo Demográfico e da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2010:

Quadro 03 - Atendimento em creche nos municípios da Baixada Fluminense

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE DE 0 A 3 ANOS	ATENDIMENTO NA REDE MUNICIPAL	%	ATENDIMENTO NA REDE PRIVADA	%	TOTAL	%
Guapimirim	2.853	899	31,51	23	0,81	922	32,32
Itaguaí	6.427	1.139	17,72	215	3,35	1.354	21,07
Magé	12.998	2.429	18,69	165	1,27	2.594	19,96
Paracambi	1.964	294	14,97	95	4,84	389	19,81
Seropédica	4.086	606	14,83	25	0,61	631	15,44
Belford Roxo	26.241	1.224	4,66	2.220	8,46	3.444	13,12

Mesquita	8.954	438	4,89	402	4,49	840	9,38
Nilópolis	7.381	173	2,34	384	5,20	557	7,55
Duque de Caxias	47.606	2.192	4,60	757	1,59	2.949	6,19
São João de Meriti	23.551	847	3,60	283	1,20	1.130	4,80
Nova Iguaçu	42.721	958	2,24	715	1,67	1.673	3,92
Queimados	8.004	0	0	170	2,12	170	2,12
Japeri	5.855	0	0	20	0,34	20	0,34
TOTAL	198.641	11.199	5,64	5.474	2,75	16.673	8,39

Fonte: Tabulação realizada pela pesquisadora com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 (disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>) e da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2010 (disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>). Acesso em 02/01/2019.

Em 2010, a Baixada Fluminense apresentou um percentual de 8,39% das crianças de 0 a 3 anos de idade sendo atendidas em creches públicas e privadas. Os municípios que aparecem nas primeiras colocações são: Guapimirim (32,32%), Itaguaí (21,07%) e Magé (19,96%), mesmo assim todos abaixo da meta de 50% estabelecida pelos PNEs (BRASIL, 2001-2011; 2014-2014). Os municípios de Nova Iguaçu, Queimados e Japeri aparecem nas últimas colocações, atendendo 3,92%, 2,12% e 0,34%, respectivamente, das crianças de 0 a 3 anos. Tal levantamento explicita o desafio posto aos municípios da Baixada Fluminense até 2024: a expansão de 42% do atendimento na creche, ou seja, oferecer vagas para 82.647 crianças na faixa etária de 0 a 3 anos.

Outro dado relevante para esta pesquisa diz respeito ao percentual de crianças menores de um ano nos municípios da Baixada Fluminense, conforme o quadro abaixo:

Quadro 04 - População até 1 ano de idade/Baixada Fluminense

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 0 A 3 ANOS	POPULAÇÃO ATÉ 1 ANO	%
Belford Roxo	26.241	6.451	24,58
Duque de Caxias	47.606	11.664	24,50
Guapimirim	2.853	688	24,11
Itaguaí	6.427	1.624	25,27
Japeri	5.855	1.314	22,44
Magé	12.998	3.054	23,50

Mesquita	8.954	2.127	23,75
Nilópolis	7.381	1.781	24,13
Nova Iguaçu	42.721	10.609	24,83
Paracambi	1.964	415	21,13
Queimados	8.004	1.939	24,23
São João de Meriti	23.551	5.887	25
Seropédica	4.086	1.046	25,60
TOTAL	198.641	48.599	24,47

Fonte: Censo Demográfico de 2010.

Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>.

Acesso em 02/01/2019. Ano de referência: 2010.

Observa-se que os bebês menores de um ano equivalem a quase ¼ da população de 0 a 3 anos e 1% da população total da Baixada Fluminense. A partir do levantamento feito com as secretarias de educação dos treze municípios, no qual foi identificado que, no ano de 2018, apenas quatro municípios atenderam às crianças menores de um ano, estima-se, tendo o censo de 2010 como referência, que 88% dos bebês menores de um ano não têm acesso à oferta de vagas em creches públicas, visto o não atendimento a essa faixa etária em nove municípios da Baixada Fluminense.

Sobre o perfil das mulheres da Baixada Fluminense, seguem os quadros abaixo:

Quadro 05 - População Feminina da Baixada Fluminense<sup>8</sup>

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE	POPULAÇÃO FEMININA DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE	%	POPULAÇÃO FEMININA DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE COM FILHOS	%
Belford Roxo	398.520	207.537	52,08	129.172	62,24
Duque de Caxias	729.834	382.101	52,35	235.196	61,55
Guapimirim	43.927	22.289	50,74	14.007	62,84
Itaguaí	92.462	46.617	50,42	30.231	64,85
Japeri	80.236	39.935	49,77	25.451	63,73
Magé	192.828	99.792	51,75	65.230	65,36

<sup>8</sup> O Censo Demográfico de 2010 considera as mulheres que tiveram filhos a partir de 10 anos de idade, o que justifica o corte etário utilizado neste levantamento.

Mesquita	144.967	77.150	53,22	49.060	63,59
Nilópolis	137.414	73.935	53,80	47.168	63,79
Nova Iguaçu	681.292	357.640	52,49	223.999	62,63
Paracambi	42.143	20.903	49,60	11.947	57,15
Queimados	116.681	60.935	52,22	38.148	62,60
São João de Meriti	394.810	209.262	53	134.199	64,13
Seropédica	66.815	34.150	51,11	21.902	64,13
TOTAL	3.121.929	1.632.246	52,28	1.025.710	62,84

Fonte: Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>. Acesso em 02/01/2019.

Quadro 06 - População Feminina da Baixada Fluminense economicamente ativa<sup>9</sup>

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO FEMININA DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE	POPULAÇÃO FEMININA ECONOMICAMENTE ATIVA	%	POPULAÇÃO FEMININA NÃO ECONOMICAMENTE ATIVA	%
Belford Roxo	207.537	92.544	44,59	114.993	55,41
Duque de Caxias	382.101	175.352	45,89	206.749	54,11
Guapimirim	22.289	10.947	49,11	11.342	50,89
Itaguaí	46.617	21.115	45,29	25.502	54,71
Japeri	39.935	15.927	39,88	24.008	60,12
Magé	99.792	44.366	44,46	55.426	55,54
Mesquita	77.150	35.532	46,05	41.618	53,95
Nilópolis	73.935	33.110	44,78	40.825	55,22
Nova Iguaçu	357.640	159.315	44,55	198.325	55,45
Paracambi	20.903	8.264	39,53	12.639	60,47
Queimados	60.935	26.915	44,17	34.020	55,83
São João de Meriti	209.262	97.003	46,35	112.259	53,65
Seropédica	34.150	15.355	44,96	18.795	55,04
TOTAL	1.632.246	735.745	45,08	896.501	54,92

Fonte: Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>. Acesso em 02/01/2019.

9 O Censo Demográfico de 2010 considera a população economicamente ativa a partir de 10 anos de idade, e define como aquela que compreende “o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a *população ocupada* e a *população desocupada*”. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Acesso em 02/01/2019.

Quadro 07 - População Feminina da Baixada Fluminense ocupada<sup>10</sup>

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO FEMININA ECONOMICAMENTE ATIVA	POPULAÇÃO FEMININA OCUPADA (MULHERES QUE TRABALHAM ATÉ 49 HORAS SEMANAIS OU MAIS)	%	POPULAÇÃO FEMININA NÃO OCUPADA	%
Belford Roxo	92.544	79.529	85,94	13.015	14,06
Duque de Caxias	175.352	149.289	85,14	26.063	14,86
Guapimirim	10.947	8.913	81,42	2.034	18,58
Itaguaí	21.115	17.859	84,58	3.256	15,42
Japeri	15.927	13.371	83,95	2.556	16,05
Magé	44.366	37.301	84,08	7.065	15,92
Mesquita	35.532	30.541	85,95	4.991	14,05
Nilópolis	33.110	28.594	86,36	4.516	13,64
Nova Iguaçu	159.315	134.661	84,52	24.654	15,48
Paracambi	8.264	7.137	86,36	1.127	13,64
Queimados	26.915	22.910	85,12	4.005	14,88
São João de Meriti	97.003	84.363	86,97	12.640	13,03
Seropédica	15.355	12.681	82,59	2.674	17,41
TOTAL	735.745	627.149	85,24	108.596	14,76

Fonte: Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>. Acesso em 02/01/2019.

10 O Censo Demográfico de 2010 define como *população ocupada* aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). As pessoas ocupadas são classificadas em: 1. empregados; 2. conta própria; 3. empregadores; 4. não remunerados. A *população desocupada* é definida como aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva. <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>. Acesso em 02/01/2019.

Quadro 08 - População Feminina da Baixada Fluminense contribuinte do instituto de previdência oficial

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO FEMININA OCUPADA	POPULAÇÃO FEMININA CONTRIBUINTE	%	POPULAÇÃO FEMININA NÃO CONTRIBUINTE	%
Belford Roxo	79.529	45.252	56,90	34.277	43,10
Duque de Caxias	149.289	90.800	60,82	58.489	39,18
Guapimirim	8.913	5.066	56,84	3.847	43,16
Itaguaí	17.859	10.208	57,16	7.651	42,84
Japeri	13.371	6.946	51,95	6.425	48,05
Magé	37.301	20.361	54,59	16.940	45,41
Mesquita	30.541	18.474	60,49	12.067	39,51
Nilópolis	28.594	18.539	64,84	10.055	35,16
Nova Iguaçu	134.661	76.990	57,17	57.671	42,83
Paracambi	7.137	4.459	62,48	2.678	37,52
Queimados	22.910	13.598	59,35	9.312	40,65
São João de Meriti	84.363	53.067	62,90	31.296	37,10
Seropédica	12.681	6.531	51,50	6.150	48,50
TOTAL	627.149	370.291	59,04	256.858	40,96

Fonte: Censo Demográfico de 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>>. Acesso em 02/01/2019.

A partir desse perfil da população feminina da Baixada Fluminense percebemos que 62,84 % das mulheres acima de 10 anos de idade possuem filhos (quadro 5). Outro dado importante é que 45,08% da população feminina é considerada, pelo Censo Demográfico de 2010, como economicamente ativa (quadro 6), sendo 85,24% ocupada, com uma carga de trabalho semanal de até 49 horas ou mais (quadro 7).

Numa perspectiva histórica, a expansão das creches no Brasil teve forte influência dos movimentos de mulheres na luta por creches. No entanto, tais movimentos podem ser analisados a partir de dois momentos: um primeiro, ocorrido na década de 1970, o qual tratava da necessidade de guarda das crianças para que a mulher pudesse trabalhar fora de casa e ter um lugar seguro para deixar os filhos, e um segundo, na década de 1980, ocorrido de forma mais enfática a partir do período de transição democrática, que passou a abarcar e até a fundamentar-se no direito à educação das crianças pequenas em espaços públicos e coletivos (Macedo, 2015).

Através do perfil da população feminina da Baixada Fluminense, observamos que um direito que foi historicamente reivindicado pelas mulheres trabalhadoras, hoje tornou-se parte das políticas educacionais brasileiras, através da legislação que coloca a criança como sujeito dessas políticas. No entanto, as mulheres da Baixada Fluminense, economicamente ativas, 89% ocupadas em até quarenta e nove horas de trabalho semanais ou mais, não encontram, na maior parte dos municípios, locais de atendimento às crianças menores de um ano, visto que apenas quatro dos treze municípios atendem a essa faixa etária. Essa necessidade de atendimento, a partir do nascimento, ou seja, do zero, torna-se mais evidente quando analisamos a questão previdenciária dessas mulheres, visto que 41% não contribuem para a previdência oficial. Dessa forma, uma boa parte da população feminina, economicamente ativa e ocupada, não possui o direito à licença maternidade (artigo 392 da CLT, Lei 5452/43) e ao salário maternidade (artigo 71 da Lei 8213/91), o que leva as mulheres a um retorno às atividades laborais antes dos cento e vinte dias a partir do parto. Porém, nesse período, elas não encontram vagas em creches para deixarem seus bebês, visto que, mesmo nos quatro municípios que atendem às crianças menores de um ano, apenas o município de Guapimirim atende a partir dos primeiros dias de nascimento, enquanto os municípios de Itaguaí e Mesquita atendem a partir de quatro meses, e o município de Japeri atende somente a partir de seis meses.

A partir do diagnóstico apresentado, através dos dados populacionais, econômicos, sociais e educacionais da Baixada Fluminense, o bebê tornou-se conhecido na real situação política em que está inserido, ou seja, numa conjuntura política, que evidenciou o atendimento e o não atendimento educacional público.

Os dados populacionais apresentaram o perfil da população feminina, no que diz respeito à atividade econômica, à ocupação e não ocupação, à carga horária e regime de trabalho. Tais aspectos deveriam ser levados em consideração na formulação de políticas para o atendimento educacional às crianças menores de um ano, mas, infelizmente, isso não ocorre. O fato de 41% da população feminina economicamente ativa e ocupada não serem contribuintes do instituto de previdência oficial mostra que parte dos bebês da Baixada Fluminense, desde as primeiras horas de nascimento, necessitam de um atendimento que esteja fora do eixo materno e seja compartilhado com outros sujeitos e/ou instituições. Porém, apenas 1% dos bebês da Baixada Fluminense, através de suas famílias, tem a possibilidade de pleitear uma vaga nas creches públicas a partir do nascimento, haja vista que apenas um município atende a partir do zero (0), ou seja, a partir dos primeiros dias de nascimento.

O referencial teórico-metodológico desta pesquisa é relevante para uma reflexão sobre as desarticulações entre as políticas e, até mesmo, sobre a falta de consideração dos fatores sociais e econômicos das populações na sua formulação. Ball (2006), ao

propor uma metodologia para o estudo das políticas educacionais, alerta para o fato de que as políticas colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos nos contextos. Por vezes, as políticas em curso são desarticuladas e contraditórias, concorrentes umas das outras, o que inviabiliza a implementação de algumas delas. Foucault (2014) traz no conceito de governamentalidade a ideia de uma política como forma de ordenamento social, a partir da “tipologia das formas de governo” (p. 412). O governo do Estado repercute na gestão das famílias e, conseqüentemente, na conduta dos indivíduos, a partir do nascimento. Dessa forma, a relação entre Estado e política diz respeito à forma de “gerir a população” (FOUCAULT, 1979, p. 291), através do *macro poder*, isto é, o poder que o Estado exerce na organização e administração; e o *micro poder*, isto é, o conjunto de poderes menores que estruturam e mantêm a sociedade hierarquicamente organizada. Nessa perspectiva, o não atendimento aos bebês, a partir dos primeiros dias de nascimento, ordena as famílias, e principalmente às mulheres, na sua independência e nas suas relações de trabalho, e, muitas vezes, traz certa subordinação e dependência de um outro, que precisa mantê-la economicamente, ou a quem ela precisa recorrer para os cuidados essenciais com o bebê nos primeiros dias e meses de vida. O fato de apenas 5,64% das crianças de 0 a 3 anos terem sido atendidas, em 2010, nas creches públicas da Baixada Fluminense, revela o *macro poder* do Estado na organização e gestão das populações através das políticas. Tal quadro mostra que as mulheres da Baixada Fluminense que tiveram filhos são afetadas em suas atividades econômicas e trabalhistas, a partir do momento que o próprio Estado não oferece atendimento aos bebês. Isso ordena as mulheres numa posição de cuidado integral de seus filhos até os quatro anos de idade, quando começa o atendimento educacional obrigatório; ou leva essas mulheres à dependência de outros sujeitos e instituições não públicas que ofereçam atendimento e cuidado integral aos seus filhos.

Em suma, a inclusão dos bebês nas políticas como sujeitos está relacionada com a definição da própria palavra, como aquele que se submete ao poder ou à vontade dos outros; aquele que está suscetível ou passível de alguma coisa, principalmente das políticas.

Numa outra etapa da pesquisa, os representantes das secretarias de educação dos quatro municípios que atendem as crianças menores de um ano responderam a um questionário sobre o atendimento dos bebês, e foram extraídos, deste instrumento de pesquisa, dados sobre a prioridade na oferta do atendimento e os critérios para o acesso ao atendimento nessa faixa etária, os quais traremos para o debate.

## EDUCAÇÃO COMO DIREITO DOS BEBÊS: A PRIORIDADE DO ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS MENORES DE UM ANO NA BAIXADA FLUMINENSE

A pesquisa realizada teve como primeira etapa um levantamento de dados sobre o campo, apresentado na seção anterior, a partir dos dados populacionais, econômicos, sociais e educacionais dos municípios da Baixada Fluminense, no qual foi explicitada a faixa etária inicial para o atendimento na Educação Infantil de cada município. Constatou-se que apenas quatro municípios atendem às crianças menores de um ano: Guapimirim, Itaguaí, Japeri e Mesquita, o que delimitou a pesquisa e colocou uma lente sobre esses municípios, com o objetivo de investigar o atendimento oferecido aos bebês. Nesta seção, iremos problematizar a questão da prioridade na oferta do atendimento às crianças menores de um ano nesses municípios.

Numa segunda etapa, a pesquisa foi realizada através de duas visitas às secretarias de educação dos quatro municípios para conhecer as equipes responsáveis pela Educação Infantil, com o objetivo de elaborar um diagnóstico do atendimento oferecido às crianças menores de um ano, a partir da aplicação de um questionário com perguntas abertas e fechadas.

Segue abaixo um quadro com os dados do atendimento referente ao ano de 2018, onde cruzamos as informações obtidas no questionário com a Sinopse Estatística da Educação Básica (Inep, 2019):

Quadro 09 - Matrículas na Creche (Ano de Referência: 2018)

MUNICÍPIO	0 a 3 anos*	Menores de 1 ano**	%
Guapimirim	849	11	1,3
Itaguaí	2276	240	10,5
Japeri	350	64	18,3
Mesquita	1217	40	3,3

\* Sinopse Estatística da Educação Básica de 2018

(disponível em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>). Acesso em 20/02/2019.

\*\* Levantamento da pesquisadora a partir dos dados de um questionário aplicado aos representantes das secretarias municipais de educação (Novembro e Dezembro, 2018).

Observa-se que o município de Guapimirim atendeu, em 2018, 849 crianças de 0 a 3 anos; 1% são bebês entre 0 a 11 meses e 29 dias. Itaguaí atendeu, em 2018, 2276 crianças de 0 a 3 anos; 10% são bebês entre 4 meses a 11 meses e 29 dias. Japeri atendeu, em 2018, 350 crianças de 0 a 3 anos; 18% são bebês entre 6 meses

a 11 meses e 29 dias. Mesquita atendeu, em 2018, 1217 crianças de 0 a 3 anos; 3% são bebês entre 4 meses a 11 meses e 29 dias.

O levantamento acima revela que a oferta de atendimento educacional aos bebês nessa faixa etária ainda não é prioridade na agenda governamental dos municípios. Desde a sua entrada na Educação, a questão dos bebês tem sido definida pela complexa passagem de um “estado de coisas” para um “problema político”, o que a leva para um processo decisório, influenciada por diferentes atores<sup>11</sup> e seus interesses, compondo assim uma “arena política” e constituindo uma “agenda governamental” (RUA, 1998, p. 6; 16). Entretanto, alguns autores consideram que, mesmo que um problema seja incluído na agenda governamental, caso chegue a uma “decisão”, esta pode não ser “implementada” (ibid, p. 6). Para que um problema político passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

(a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 1998, p. 7).

Se analisarmos o percurso histórico da Educação Infantil no Brasil, podemos destacar que a entrada da creche na agenda governamental deu-se por uma forte pressão dos movimentos de mulheres na luta por creches, ocorrido no início da década de 1980. Hoje, temos o MIEIB (Movimento Intefórums de Educação Infantil no Brasil) que vem se posicionando perante as políticas para a Educação Infantil no Brasil e nos municípios, este último através dos seus fóruns municipais e estaduais. No entanto, essa mobilização ainda é pouco comum por parte das mulheres trabalhadoras da Baixada Fluminense. Observa-se, ainda, que não há uma mobilização também por parte dos governantes no atendimento aos bebês nas creches, nem tampouco uma ação efetiva por parte das secretarias de educação na ampliação desse atendimento. Ou seja, não há uma mobilização dos diversos atores em prol da prioridade na agenda governamental, para a “formulação de alternativas” (RUA, 1998, p. 9) em busca da implementação dessa política pública.

11 No caso dessa pesquisa, podemos denominar como “atores políticos” (RUA, 1998, p. 4): os políticos da esfera municipal - prefeitos e vereadores -; os burocratas - funcionários das secretarias de educação, geralmente com cargos de chefia -; e os trabalhadores e/ou grupos de pressão, que no caso da Educação Infantil, pode ser representada pelos movimentos de mulheres na luta por creches. Cabe ressaltar que, no caso dos trabalhadores, dependendo da importância estratégica do setor onde atuam, “podem dispor de maior ou menor poder de pressão” (p. 5).

A Constituição de 1988 e a LDB 9394/96 tornam o atendimento educacional dos bebês uma política pública. Entende-se por política “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998, p. 1). E por política pública “os outputs, resultantes da atividade política (*politics*), que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (ibid). Segundo Rua (1998), as políticas públicas são públicas - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão pública é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter imperativo. Isso significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Dessa forma, as políticas públicas envolvem, portanto, atividade política e podem expressar demandas. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, entre outras.

No entanto, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais, como decretos e resoluções, mas nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação.

A implementação pode ser compreendida como “o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas” (RUA, 1998, p. 15). Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual, municipal - a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Também ocorre que diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento; assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar.

Através desse referencial teórico sobre política, podemos compreender que o atendimento educacional dos bebês, ao se tornar uma política pública, passa por uma grande complexidade no que diz respeito à implementação, pelo fato de esta ter sido formulada no âmbito federal, e de ter sua execução num plano municipal, o que exige uma cooperação entre essas esferas. Outro fato diz respeito à atuação dos atores na implementação dessas políticas: políticos - prefeitos e vereadores -; burocratas - profissionais das secretarias de educação -; e trabalhadores e grupos de pressão-

movimento de mulheres em prol do atendimento em creches, os quais, por terem interesses distintos e particulares, não se relacionam na busca de alternativas para a real implementação dessas políticas. De acordo com Rua (1998), a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Por isso, “a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos” (RUA, 1998, p. 19).

Outro fato importante sobre a implementação do atendimento aos bebês na Baixada Fluminense é que nem sempre os indivíduos que atuam na implementação de uma política, no caso os governantes municipais e os coordenadores das secretarias de educação, sabem efetivamente que estão trabalhando como implementadores de algo abstrato como uma política. Além disso, nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação e, em muitos casos, a implementação acaba sendo algo como a “formulação em processo” (RUA, 1998, p. 16). Isso tem, entre outras consequências, os próprios objetivos da política, nos quais os problemas envolvidos não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, ao contrário, vão aparecendo na medida em que o processo avança.

Numa perspectiva histórico-política, o atendimento em creches só foi reconhecido, enquanto política educacional, a partir da Constituição de 1988, sendo inserido, através da LDB 9394/96, na primeira etapa da Educação Básica. No entanto, a LDB traz uma cisão entre a creche e a pré-escola, através da obrigatoriedade do atendimento, pois a obrigatoriedade do Estado em garantir a todos o acesso à educação de modo gratuito limita-se à faixa etária de quatro a dezessete anos de idade (art. 4º da LDB 9394/96, alterado pela Lei 12796/2013). Ou seja, a não obrigatoriedade determina o nível de prioridade para a oferta do atendimento aos bebês, em creches, e possibilita, aos municípios, um atendimento discricionário, no qual são estabelecidos critérios para escolha da faixa etária inicial para o atendimento na creche e para o acesso das famílias à oferta de vagas para essa faixa etária.

## EDUCAÇÃO COMO DIREITO DOS BEBÊS: O ACESSO DAS CRIANÇAS MENORES DE UM ANO AO ATENDIMENTO NA BAIXADA FLUMINENSE

Outro dado apresentado pelo questionário aplicado aos quatro municípios da Baixada Fluminense que atendem às crianças menores de um ano diz respeito ao acesso e aos critérios para matrícula em creches para as crianças menores de um ano.

No município de Mesquita, o acesso é por meio de inscrição no site de matrículas, administrado pela Secretaria Municipal de Educação. O critério utilizado para a efetivação da matrícula é sorteio na própria unidade escolar. Em Japeri, a oferta é feita pela própria unidade escolar e o critério utilizado, até 2018, para o atendimento era: mães menores de 18 anos, mães presidiárias, entre outros. A partir de 2019, o critério adotado é pela ordem de chegada. Em Itaguaí, a oferta é feita pela própria unidade escolar e o critério utilizado é uma entrevista realizada por uma assistente social com os responsáveis para uma avaliação. Em Guapimirim, a oferta de vagas e o critério para matrícula das crianças de 0 a 11 meses e 29 dias são realizados diretamente pelo Conselho Tutelar e Ministério Público e não passam pela Secretaria de Educação; enquanto as vagas para as demais faixas etárias são ofertadas pela unidade escolar e o processo de matrículas é acompanhado pela secretaria de educação. Os bebês menores de um ano só podem ser atendidos se estiverem dentro dos critérios estabelecidos por esses órgãos - vulnerabilidade social e/ou catástrofe.

A efetivação do direito dos bebês ao atendimento educacional nesta região passa por uma ação direta dos municípios, através dos seguintes “atores” (Rua, 1998, p. 4): governantes, gestores das secretarias de educação, do ministério público, do conselho tutelar e das unidades escolares. Esses atores agem de forma discricionária, na adequação, interpretação e ajuste local das políticas, através de uma escolha oportuna e conveniente sobre a faixa etária inicial do atendimento na Educação Infantil e também através do estabelecimento de critérios para a seleção no processo de matrícula.

A discricionariedade é um termo do Direito que pode ser definido como o ato pelo qual a administração pública, nos limites nela previstos, pratica ações administrativas, com liberdade de escolha, e adota, numa situação concreta, a solução mais adequada para satisfazer o interesse público. A atuação estatal é discricionária quando a administração, diante de um caso concreto, “tem a possibilidade de apreciá-lo segundo critérios de oportunidade e conveniência e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o Direito” (PIETRO, 1996, p. 176).

O conceito de discricionariedade, no contexto da burocracia, também tem ocupado os estudos do campo da Ciência Política e da Administração Pública. Numa revisão da literatura sobre este tema, Lotta e Santiago (2018) apontam que “a compreensão dos processos de implementação das políticas públicas e as transformações nos modelos de gestão pública trouxeram a burocracia e o contexto de suas ações ao centro de muitos estudos de políticas públicas” (p. 40), nos quais a discricionariedade tem ocupado lugar central. Segundo as autoras, a discricionariedade está associada a um espaço e uma ação, delegada e realizada, respectivamente, pelos indivíduos. A importância do papel das instituições e dos atores para analisar as

políticas públicas em suas várias dimensões foi cada vez mais reconhecida, elementos que fizeram com que os burocratas se tornassem um ator-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas. “É nesse sentido, portanto, que há alguns anos a literatura de análise de políticas públicas vem apontando a atuação dos burocratas como elemento determinante para compreender os resultados das políticas públicas” (LIPSKY, 1969<sup>12</sup>; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984<sup>13</sup> apud LOTTA E SANTIAGO, 2018, p. 21). O conceito de burocrata diz respeito “ao corpo de funcionários que atuam dentro do Estado”, ou seja, “que atuam dentro da máquina estatal e, portanto, dão concretude às políticas públicas” (LOTTA E SANTIAGO, 2018, p. 23). No caso desta pesquisa, os burocratas podem ser compreendidos como os funcionários das secretarias municipais de educação.

Observa-se que, nos diferentes campos, a questão da discricionariedade ganha diferentes nuances. No campo do Direito, os limites para a discricionariedade estão no texto da lei. No campo da Ciência Política e da Administração Pública, o próprio texto da lei, com suas amplitudes e implicitudes, coloca a discricionariedade nas mãos dos burocratas.

A entrada dos bebês no atendimento educacional da Baixada Fluminense tem sido marcada pela discricionariedade. A efetivação do direito dos bebês ao atendimento educacional passa por uma ação direta dos municípios, através dos implementadores das políticas: governantes, gestores das secretarias de educação, do ministério público, do conselho tutelar e das unidades escolares, que agem de forma discricionária, ou seja, através de uma escolha oportuna e conveniente da faixa etária inicial de atendimento na Educação Infantil, assim como no estabelecimento dos critérios para a matrícula nas creches.

Outro ponto diz respeito ao processo de formulação, em nível federal, estadual ou municipal, e a implementação local, no qual há uma extensa cadeia de atores. A implementação de políticas públicas pode ser definida como “a interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas” (LOTTA, 2015, p. 93). Nesse sentido, as dinâmicas políticas são o resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Segundo Lotta (2015), as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema. Dessa forma a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo. São ciclos que ocorrem em distintos níveis. Cada um desses níveis administrativos e

12 LIPSKY, M. **Toward a theory of street-level bureaucracy**. Madison: Institute for Research on Poverty, 1969. p. 48-69.

13 PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3. ed. London: University of California Press, 1984.

burocráticos constitui em si um *lôcus* de formulação e implementação. Dessa forma, a política é “traduzida e adequada de acordo com os próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados nestas esferas” (LOTTA E PAVEZ, 2009, p. 7).

Conforme disposto no artigo 4º, inciso IV, da LDB 93944/96, em seu texto original, sobre o direito à educação e o dever de educar, compete ao Estado o dever com a educação escolar pública, e este será efetivado mediante a garantia de “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (Brasil, 1996a, grifo nosso). No entanto, ao utilizar o zero (0) como a faixa etária inicial para o atendimento educacional público, a lei não deixa explícito o período exato para o início deste atendimento. Seriam dias de nascimento? Meses de nascimento? No texto alterado pela Lei 12796/13, este direito é prescrito no artigo 4º, inciso II, como “educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” (Brasil, 1996b, grifo nosso). A preposição *até* limita somente a faixa etária final do atendimento, suprimindo do texto original a faixa etária inicial. Isso também ocorre no artigo 30º, inciso I, que trata especificamente da Educação Infantil enquanto primeira etapa da Educação Básica, o qual prescreve que a educação infantil será oferecida em “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade” (Brasil 1996a, grifo nosso), o que torna implícito a faixa etária inicial do atendimento, e imputa aos municípios um poder de decisão na escolha da idade inicial para o atendimento na Educação Infantil.

A implicitude contida no texto da LDB permite aos municípios e seus diversos atores - governantes, gestores das secretarias de educação, do ministério público, do conselho tutelar e das unidades escolares -, enquanto implementadores das políticas, ações discricionárias. Investigar o exercício da discricionariedade por esses atores é “compreender que, ainda que as normas e os procedimentos institucionais possam moldar a sua ação, esse ator ainda possui autonomia para interpretá-los e aplicá-los no processo de implementação” (FREIRE, VIANA E PALOTTI, 2015, p. 94).

Segundo os estudos de Lotta (2015) e Mota (2018), as decisões tomadas pelos implementadores têm sido abordadas pela literatura como “exercício de sua discricionariedade, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação” (LOTTA, 2015<sup>14</sup>, p. 27 apud MOTA, 2018, p. 98). Lotta ainda ressalta que essa discricionariedade passa a ser vista “não apenas como uma evidência empírica, mas quase como um ideal normativo, na medida em que fica comprovada

14 LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas” (LOTTA, 2015, p. 28 apud op. cit).

No âmbito do Direito, a discricionariedade não é sinônimo de atividade livre ou de arbitrariedade. O poder discricionário tem como limites, além do próprio conteúdo da lei, “princípios jurídicos administrativos, sobretudo os da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais decorrem implicitamente do postulado do devido processo legal, em sua acepção substantiva” (ALEXANDRINO E PAULO, 2009, p. 223). Ou seja, os limites da discricionariedade estão na legalidade, de forma que, se não estiverem na legalidade, tornam-se arbitrários. A arbitrariedade ocorre quando houver o desrespeito ao direito e à ordem jurídica vigente. “A extrapolação dos limites legais, assim como a atuação contrária aos princípios administrativos, configura a denominada arbitrariedade (arbitrariedade é sempre sinônimo de atuação ilegal)” (ibid). Esse desrespeito poderá se dar por ação ou omissão, quando o Estado ou algum de seus órgãos, agiu e a norma não permitia tal ação, ou quando era seu dever agir e não agiu, em discordância com a norma. Pode-se dizer que a arbitrariedade normalmente ocorre quando um dos poderes infringe as atribuições um do outro, sendo necessário um controle efetivo sob os três poderes que compõem o Estado.

A forma de o poder público atuar pode se tornar arbitrária quando este estabelece alguns critérios para a seleção dos bebês no processo de matrículas na creche, que são contrários à legislação vigente. Os critérios utilizados por alguns municípios da pesquisa - vulnerabilidade social, catástrofe, mães presidiárias, mães menores de 18 anos e entrevista - não cumprem o que está disposto na Constituição e na LDB sobre a Educação Infantil como um “direito da criança”, opção das famílias e dever do Estado. Nessa perspectiva, pode-se dizer que o critério utilizado pelo município de Mesquita, o sorteio, seja mais coerente, pois não seleciona os bebês a partir de critérios preestabelecidos, mas atende todo e qualquer bebê.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atendimento educacional dos bebês menores de um ano é um direito não efetivado pela maior parte dos municípios da Baixada Fluminense, e pode ser analisado sob três aspectos: (a) a indefinição sobre a idade inicial para o atendimento na creche, amparada pela implicitude no texto da lei; (b) a falta de prioridade, justificada, em algumas situações, pela não obrigatoriedade; (c) os critérios para o acesso, que permitem cada município definir qual bebê é merecedor ou não do atendimento - o que leva os municípios a agirem de forma discricionária.

Neste texto buscou-se conhecer o bebê a partir da sua condição de sujeito e pessoa. Ao olhar para o bebê nesta condição, foi investigada sua situação, através do atendimento na Baixada Fluminense e o lugar que ele ocupa nas políticas.

A definição de sujeito, compreendida neste texto, diz respeito àquele que está suscetível ou passível de alguma coisa. Já a definição de objeto compreende uma coisa mental ou física para a qual se dirige uma ação; assim como pode ser considerado um assunto, um tema ou uma causa. Nessa perspectiva, concluiu-se que o bebê é, de fato, um sujeito das políticas, por estar suscetível e passível delas, na dependência da efetivação de um direito, ou seja, o direito ao atendimento educacional; e é um sujeito nas políticas, compreendendo as políticas através dos textos legais, nos quais ele está suscetível ao conceito de um bebê uno, concebido no imaginário dos adultos formuladores dessas políticas. Pode-se dizer que ele é mais sujeito e menos objeto, já que as políticas não o consideram como a causa central no processo de formulação e nem tampouco na fase de implementação. A partir do atendimento discricionário da Baixada Fluminense, observou-se que as políticas são parciais e tendenciosas e não estão livres de interesses e/ou opiniões pessoais, tornando-as mais subjetivas e menos objetivas. Outro fato é o papel desempenhado pelos diferentes atores das políticas: os governantes das esferas federal, estadual e municipal; e, principalmente, os burocratas, representados por aqueles que atuam nas secretarias municipais de educação. Esses atores revelam a influência de suas subjetividades na elaboração e execução das políticas, compreendendo a subjetividade como percepções e sentimentos em relação aos bebês, através da construção de identidades que justifiquem e moldem a provisão de serviços e a implementação das políticas, contrapondo-se a objetividade, que diz respeito a uma representação mais realística e menos evasiva do bebê.

Dessa forma, tentamos dar respostas à questão principal deste texto: Onde estão os direitos dos bebês ao atendimento educacional? Qual lugar eles ocupam nas políticas? Os bebês ocupam o lugar de sujeitos nas e das políticas, porém ainda não podem ser considerados objetos dessas políticas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente de. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2009.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

\_\_\_\_\_. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, pp. 10-32, jul/dez 2006.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de Junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jun. 2014. *In:* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 12796/13**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. *In:* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm) Acesso em 20/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. *In:* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 10/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. *In:* [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm). Acesso em: 10/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Decreto-Lei nº 5452 de 1º de Maio de 1943. Retificado pelo Decreto-Lei nº 6353 de 1944, Decreto-lei nº 9797 de 1946, Decreto-lei nº 127 de 1967, Decreto-lei nº 12619 de 2012, Decreto-lei nº 13015 de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm) Acesso em: 12/07/2017.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREIRE, Alexandro de O. Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro L. de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. *In:* CAVALCANTI, Pedro L. Costa. LOTTA, Gabriela S.(Orgs). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Censo Demográfico 2010: Famílias e Domicílios - Resultados das Amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica (2010 e 2018)**. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 20/02/2019.

LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, Gabriela. PAVEZ, Thais. **Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais**. LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos). Rio de Janeiro, 2009.

LOTTA, Gabriela. SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), p. 21-42.

MACEDO, Elina Elias. Os direitos das crianças no centro da luta por creches. *In*: FINCO, Daniela. GOBBI, Marcia Aparecida. Faria, Ana Lúcia Goulart (orgs.). **Creche e feminismo: desafios atuais para uma educação descolonizadora**. Campinas: Edições Leitura Crítica, Associação de Leitura do Brasil – ALB; São Paulo: Fundação Carlos Chagas - FCC, 2015.

MOTA, Maria Océlia. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores**. Tese de Doutorado em Educação. Rio de Janeiro: PUC- Rio, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanela Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996.

RODRIGUES, Adrianno Oliveira. **Baixada Fluminense: Inovações e Permanências**. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos** *In*: **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

## SOBRE AS AUTORAS

GLACIONE RIBEIRO DA SILVA ARRUDA. Mestre em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2019). Especialista em Docência na Educação Infantil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2015) e Docência do Ensino Superior pela Universidade Cândido Mendes (2006). Graduada em Pedagogia pela Universidade Católica de Petrópolis (2004). Atualmente é Orientadora Pedagógica na Rede Municipal de Ensino de Duque de Caxias/RJ, onde atua há dezenove anos. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Infantil, Orientação Pedagógica, Formação de Professores, Arte e Musicalização Infantil. Tem como campo de pesquisa: Educação Infantil, políticas educacionais, creche e bebês. É membro do Grupo de Pesquisa Infâncias até 10 anos (GRUPIs/UFRRJ).

ANELISE MONTEIRO DO NASCIMENTO. Professora Adjunta do Departamento de Educação e Sociedade da UFRRJ, na área de Educação Infantil. Professora do PPGEduc. Coordenadora do Curso de Especialização “Docência na Educação Infantil” MEC/UFRRJ. Possui doutorado em Educação (Puc/Rio, 2013) com período sanduíche em Université Paris Descartes - Paris V (2011), Mestrado em Educação pela - PUC - Rio (2004), Especialização em Educação Infantil pela PUC/Rio (2000) e Graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ (1999). Tem experiência na área de Educação atuando principalmente nos seguintes temas: educação infantil, sociologia da infância, infância e cidade, políticas públicas e formação de professores. É Coordenadora do GRUPIS - Grupo de Pesquisa Infâncias até dez anos onde desenvolve o Projeto “Educação Infantil na Baixada Fluminense: a obrigatoriedade da inclusão das crianças de quatro anos na educação” (FAPERJ).

RECEBIDO: 30/09/2019.

APROVADO: 19/11/2019.