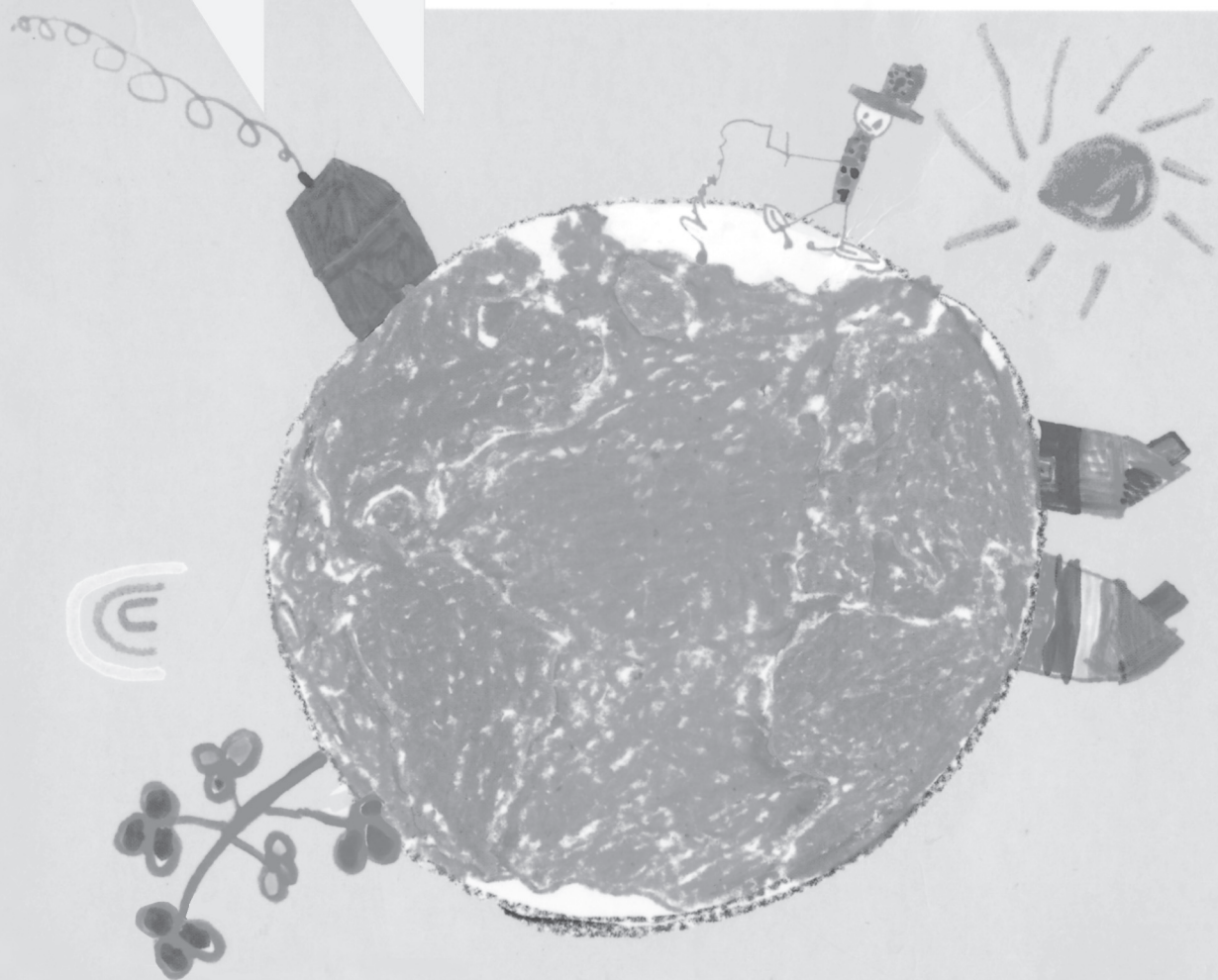


EDUCAÇÃO E CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Grandes Desafios

EDUCAÇÃO E COMPETÊNCIAS



Título original: Starting Strong: early childhood, education and care

Publicado originalmente pela Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

© OECD, 2001

© UNESCO, 2002 – Edição brasileira

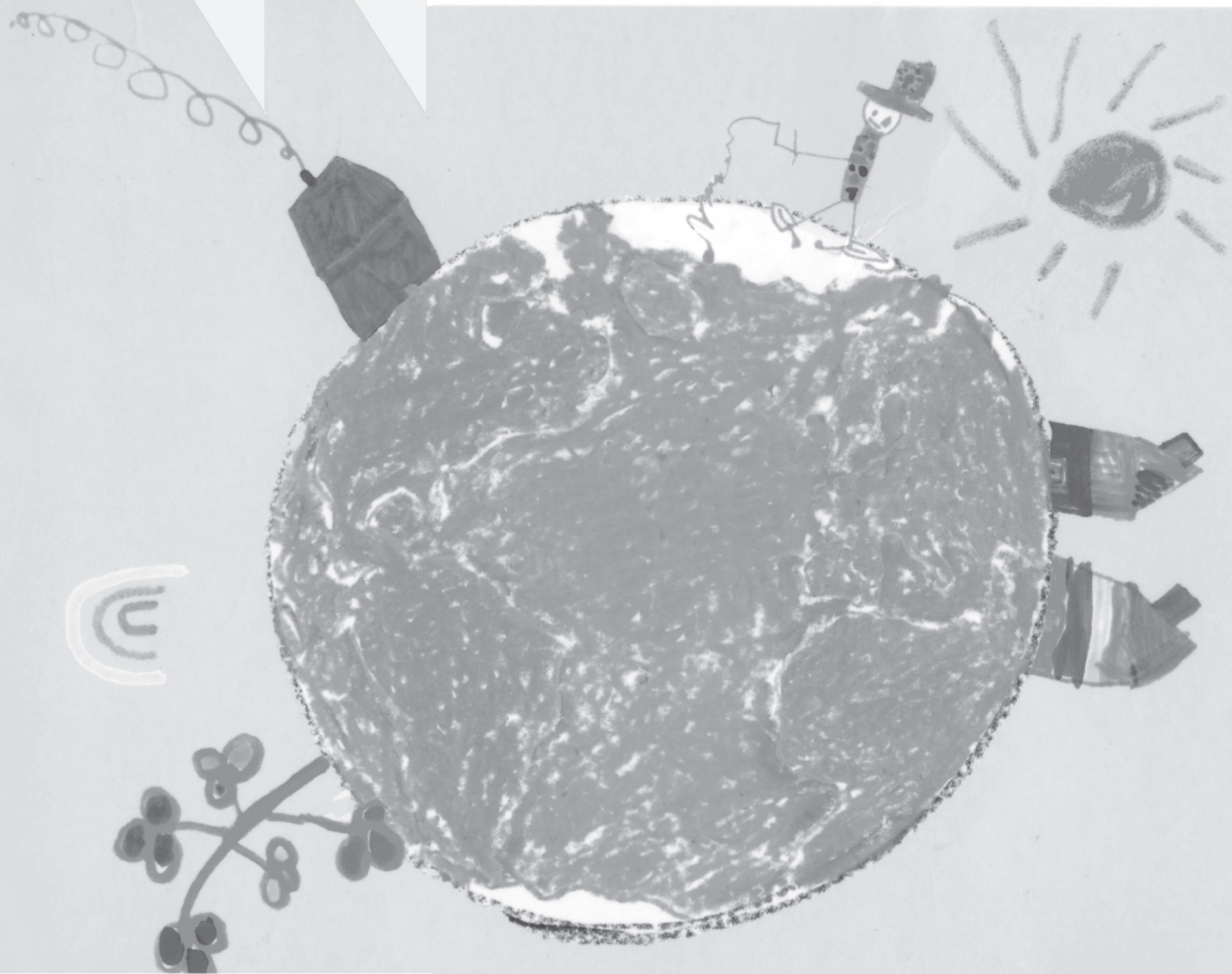
A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

EDUCAÇÃO E CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Grandes Desafios

EDUCAÇÃO E COMPETÊNCIAS



OECD



MINISTÉRIO
DA SAÚDE

GOVERNO
FEDERAL

Conselho Editorial

Jorge Werthein
Maria Dulce Almeida Borges
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Maria Dulce Almeida Borges
Célio da Cunha
Lúcia Maria Golçalves Resende
Marilza Machado Gomes Regattieri

Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira

Revisão: Reinaldo Lima

Revisão técnica: Aidê Cançado Almeida e Alessandra Schneider

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Diagramação: Marcelo Alegria

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

©UNESCO, 2002

Educação e Cuidado na Primeira Infância: grandes desafios /
tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. – Brasília :
UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde, 2002.
314p.

Título original: Starting Strong: early childhood, education and care

1. Educação 2. Planejamento Educacional 3. Reforma Educacional I. UNESCO
II. Organization for Economic Co-operation and Development III. Teixeira, Guilherme
João de Freitas IV. Título

CDD 370



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org

Preâmbulo

Em 1998, o Comitê de Educação da OCDE lançou um *Examen thématique de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants* [Estudo temático da política de educação e cuidado da primeira infância] a fim de dispor de uma documentação e análise internacionais de forma a aprimorar a formulação de tal política em todos os países-membros da OCDE. Doze países aceitaram voluntariamente participar deste estudo: Austrália [AUS], Bélgica-Comunidade Flamengo [BLE-CFL] e Bélgica-Comunidade Francesa [BEL-CFR], Dinamarca [DNC], Estados Unidos da América [EUA], Finlândia [FIN], Itália [ITA], Holanda [HOL], Noruega [NOR], Portugal [PRT], República Tcheca [RTC], Reino Unido [RNU] e Suécia [SUE]. O grande impulso para este projeto foi dado, sobretudo, em 1996, no decorrer da reunião dos Ministros da Educação sobre o tema *Faire de l'apprentissage à vie une réalité pour tous* [Fazer da aprendizagem durante toda a vida uma realidade para todos]. Em seu comunicado, os Ministros haviam atribuído um elevado grau de prioridade à melhoria do acesso e da qualidade da educação da primeira infância, em parceria com as famílias. Foi importante os Ministros terem reconhecido a necessidade de fortalecer, desde a primeira infância, as bases da formação a ser mantida ao longo de toda a vida; com efeito, eles estavam abrindo assim o caminho para este projeto inovador que representa o mais amplo estudo internacional sobre a educação e cuidado da primeira infância, elaborado no âmbito da OCDE. Esta prioridade reconhecida pelo poder público à primeira infância foi confirmada por ocasião da reunião dos Ministros da Educação, em 2001, sobre o tema *Investir dans les compétences pour tous* [Investir nas competências para todos].

Neste projeto temático, o estudo do desenvolvimento e aquisição de conhecimentos em todas as crianças adota uma abordagem ampla e global. Inscrevendo-se em uma lógica de formação a ser mantida no decorrer de toda a vida, o estudo incide sobre todas as modalidades que garantem a educação e o cuidado das crianças que ainda não tenham atingido a idade da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o modo de financiamento, o horário de funcionamento e o conteúdo dos programas. Além disso, são analisados os vínculos com outras áreas de intervenção do poder público: o apoio às famílias, a saúde, o emprego e a integração social. Conscientes do consenso cada vez mais amplo na área, considerou-se neste estudo que a educação e o cuidado das crianças mais novas (até 3 anos) são aspectos necessários e indissociáveis de serviços de qualidade. A utilização da expressão “educação e cuidado da primeira infância” traduz a visão integrada e coerente que se tem da questão. No decorrer dos últimos dois anos, o projeto oportunizou a coleta de dados sobre o conjunto das estratégias de ação utilizadas na educação e cuidado da primeira infância, a análise dos mais importantes problemas e temas de preocupação

dos quadros de decisão no assunto, a proposição de linhas de conduta possíveis e adaptadas aos diferentes contextos, assim como colocou em evidência políticas e práticas particularmente inovadoras. Além disso, no decorrer do estudo, foram definidos os tipos de dados e instrumentos necessários para respaldar a formulação e o aperfeiçoamento das políticas na área. Tais análises efetuadas no plano internacional permitiram disponibilizar informação para os quadros de decisão sobre as diversas opções que lhes são oferecidas a fim de ser aprimorado o acesso das crianças a diferentes modalidades de educação e cuidado, assim como a qualidade de tais serviços.

Além dessa análise comparativa, o estudo teve outras repercussões. Cada um dos países participantes elaborou um Relatório Preparatório, redigido segundo um plano comum, que fornece uma visão de conjunto do contexto nacional, das políticas e serviços em favor da primeira infância, assim como das grandes preocupações suscitadas em relação ao desenvolvimento integral das crianças. Depois de ter estudado os Relatórios Preparatórios, uma equipe composta por membros do Secretariado da OCDE e por especialistas internacionais dirigiu-se aos diferentes países onde estabeleceu contato com os principais atores e estudou a diversidade de serviços em favor da primeira infância. Foi a partir da visita da equipe de examinadores que foram elaborados os Relatórios por País que resumem não só as impressões, mas também as ações sugeridas por esses examinadores. Tais documentos podem ser encontrados no *site* da OCDE e têm alimentado o debate nacional e internacional sobre as ações a serem empreendidas. O presente Relatório Comparativo se inspira nos Relatórios Preparatórios, nos Relatórios por País, assim como nos relatórios de consultores e em outros documentos obtidos no decorrer das visitas dos examinadores. Ele oferece uma análise das grandes tendências e das principais questões de fundo nos 12 países participantes do projeto, além de recomendar a implementação de ações que possam ser adaptadas aos diferentes contextos nacionais.

Este Relatório representa o produto final do estudo temático e o coroamento de um trabalho efetuado durante um período de mais de três anos. Ao longo desse processo de estudo, foram numerosos aqueles que não pouparam seu tempo, nem sua energia para garantir o sucesso do projeto. Os trabalhos não teriam sido possíveis sem a adesão e o apoio permanentes do Comitê de Educação da OCDE e, em particular, dos governos dos doze países participantes, graças aos quais os relatórios nacionais e o estudo comparativo global se tornaram realidade. Com a colaboração dos coordenadores nacionais e dos comitês de direção de cada um dos países participantes, foi possível organizar a visita da equipe de examinadores e redigir os Relatórios Preparatórios. Os coordenadores nacionais contribuíram, igualmente, para orientar o projeto que, do início até sua conclusão, se beneficiou de sua competência e entusiasmo. Convém prestar homenagem aos especialistas de alto nível, membros das equipes de examinadores, que desempenharam um papel decisivo para o sucesso deste estudo. O Secretariado deseja, em particular, agradecer aos relatores que contribuíram para a elaboração dos Relatórios por País; faz questão, igualmente, de agradecer aos numerosos funcionários das administrações públicas e especialistas da primeira infância que reservaram parte de seu tempo para comunicar suas observações sobre as primeiras versões do presente relatório. Apesar de não mencionarmos o nome dessas pessoas, sua ajuda foi absolutamente preciosa.

No Secretariado da OCDE, Michelle Neuman e John Bennett foram encarregados de dirigir o estudo e elaborar o Relatório Comparativo. Os autores desejam dedicá-lo àqueles que trabalham cotidianamente com crianças ou para elas; espera-se que este estudo fortaleça seus esforços em favor dos mais jovens cidadãos do mundo. O projeto foi realizado pelo Departamento da Educação e Formação sob a supervisão de Abrar Hasan. Os serviços de secretariado foram prestados por Déborah Fernandez e Sabrina Leonarduzzi. O Relatório é publicado sob a responsabilidade do Secretariado Geral da OCDE.

Sumário

APRESENTAÇÃO	09
ABSTRACT	11
RESUMO	13
1. Introdução	13
2. Questões contextuais da política de ECPI (Educação e Cuidado da Primeira Infância)	13
3. Principais temas e desdobramentos políticos	15
4. Lições políticas do estudo temático	19
CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO	21
1.1. Por que motivo os países se interessam pelo estudo temático sobre a educação e cuidado da primeira infância?	21
1.2. O que entendemos por <i>educação e cuidado da primeira infância</i> ?	22
1.3. Quais foram os países participantes do estudo temático?	24
1.4. Como foi conduzido o estudo temático?	25
1.5. Estrutura do relatório	28
1.6. Terminologia e convenções utilizadas no relatório	29
CAPÍTULO 2: QUESTÕES CONTEXTUAIS DA POLÍTICA DE ECPI	33
Introdução	33
2.1. Evolução demográfica, econômica e social	34
2.2. Reconhecer as diferentes concepções de criança e os objetivos da ECPI	56
CAPÍTULO 3: PRINCIPAIS TEMAS E DESDOBRAMENTOS DA POLÍTICA	65
Introdução	65
3.1. Expansão dos serviços visando o acesso universal	68
3.2. Melhorar a qualidade dos serviços	89
3.3. Promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços	110
3.4. Explorar estratégias para garantir investimentos adequados no sistema	124
3.5. Aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho	139
3.6. Desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças	160
3.7. Envolver os pais, as famílias e as comunidades	172
CAPÍTULO 4: LIÇÕES POLÍTICAS DO ESTUDO TEMÁTICO	185
Introdução: Um contexto mais amplo para as políticas de ECPI	185

4.1. Elementos-chave de uma política bem-sucedida de ECPI	186
4.1.1. Uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e da implantação de políticas	188
4.1.2. Uma parceria sólida e em pé de igualdade com o sistema educacional	190
4.1.3. Uma abordagem universal do acesso à ECPI com uma atenção particular às crianças com necessidades especiais	192
4.1.4. Substanciais investimentos públicos nos serviços e na infra-estrutura	193
4.1.5. Uma abordagem participativa para a melhoria e a garantia da qualidade ...	195
4.1.6. Formação apropriada e condições de trabalho para o pessoal em todas as modalidades de serviço	196
4.1.7. Atenção sistemática à coleta de dados e ao monitoramento	198
4.1.8. Uma agenda permanente e de longo prazo para a pesquisa e avaliação	199
4.2. Orientações futuras do trabalho	201
BIBLIOGRAFIA	205
Anexo 1. Visão panorâmica dos sistemas de ECPI nos países participantes	213
Anexo 2. Tabelas estatísticas: Dados dos Gráficos	279
Anexo 3. Questões destinadas a orientar a elaboração do “Relatório Preparatório”	285
Anexo 4. Coordenadores nacionais e membros das equipes de examinadores	297
Anexo 5. Contribuições dos consultores da OCDE	311
Anexo 6. Códigos dos países constantes das tabelas e gráficos	313

Apresentação

Em 1990, como resultado da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien/Tailândia, 183 países (dentre eles o Brasil) assumiram os compromissos de, até 2000, satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos; erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância. A Declaração de Jomtien reconhece que a aprendizagem inicia com o nascimento.

Em abril de 2000, dez anos depois, realizou-se o Fórum Mundial de Educação para Todos em Dacar/Senegal, com o intuito de avaliar os progressos alcançados na década e estabelecer novas metas. O Marco de Ação de Dacar fixa seis metas, sendo que a primeira delas consiste na “expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas”. Neste momento, o Brasil já dispunha de uma legislação avançada no campo dos direitos das crianças de zero a seis anos. Em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.172, que aprovou o Plano Nacional de Educação, e que estabelece importantes metas para a educação infantil.

Decorridos dois anos do Fórum Mundial - “Educação para Todos: o Compromisso de Dacar” - temos a honra e o orgulho de, durante as comemorações da “Semana Mundial da UNESCO de Educação para Todos” (22 a 26 de abril de 2002), realizar a edição e o lançamento deste, que é o estudo mais abrangente no campo das políticas de educação e cuidado para a criança de zero a seis anos, já realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Consiste em um estudo comparativo que estabelece relações entre as atuais políticas desenvolvidas em 12 países-membros revelando desafios comuns. O relatório enuncia oito elementos-chave das políticas de educação e cuidado, sendo referência para os quadros de decisão comprometidos com o acesso universal a serviços de qualidade. Evidencia experiências inovadoras e possíveis de serem adaptadas a diferentes contextos. Os dados e análises aqui apresentados confirmam a importância da educação e cuidado na primeira infância e demonstram a atenção crescente que tem sido dada a esta política nos diversos países membros participantes do estudo, inclusive como fator de democratização das sociedades.

Esta edição é fruto de um esforço integrado. A OCDE realizou o estudo comparativo e

indicou a UNESCO/Brasil para coordenar a tradução e sua publicação, em língua portuguesa. O Ministério da Saúde, por intermédio da Secretaria de Políticas de Saúde – importante parceira em diversas ações e projetos - sustentando a proposta de articulação de ações e políticas destinadas à criança, apoiou a iniciativa da UNESCO.

Para a UNESCO, conduzir o lançamento e divulgação deste livro é parte de sua missão, de contribuir para favorecer a cooperação técnica e cultural entre os países e a difusão de conhecimentos; identificar tendências e sinalizar caminhos; e fornecer subsídios para a elaboração de políticas.

Para o Ministério da Saúde, a divulgação deste estudo que valoriza as políticas integradas e serviços de qualidade para a primeira infância, é parte de sua tarefa e esforço de tornar realidade a concepção de saúde centrada na promoção da qualidade de vida e da igualdade de oportunidades.

Pretende-se, portanto, fomentar o diálogo sobre políticas de educação e cuidado para a primeira infância, contribuir para uma abordagem integrada e coordenada das políticas e práticas que visam a superação das desigualdades, o bem estar, a educação e o desenvolvimento do pleno potencial das crianças brasileiras, bem como tornar pública uma importante referência para reflexão e ação de todos os que nos empenhamos pela causa.

Destina-se a todos os que compreendem ou desejam compreender melhor a relevância e o impacto de experiências de qualidade nos primeiros anos de vida, e queiram assumir o compromisso com a primeira etapa da educação básica, importante conquista da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996.

Jorge Werthein

Diretor da UNESCO no Brasil

Abstract

Early Childhood Education and Care

Improving the quality of, and access to, early childhood education and care has become a major policy priority in OECD Member countries. The early years are increasingly viewed as the first step in lifelong learning and a key component of a successful educational, social, and family policy agenda. Countries have adopted diverse strategies to policy development in this field – strategies which are deeply embedded in particular country contexts, values and beliefs. In particular, early childhood policy and provision are strongly linked to cultural and social beliefs about young children, the roles of families and government, and the purposes of early childhood education and care within and across countries. Yet, countries share many similar challenges and issues.

Taking a broader and holistic approach than previous studies, this book provides a comparative analysis of major policy developments and issues in 12 OECD countries, highlights innovative approaches, and proposes policy options that can be adapted to varied country contexts. What are the most promising strategies for organizing policy in ways which promote child and family well-being? Looking towards the future, the report proposes eight key elements of successful policy for decision makers seeking to promote equitable access to quality early childhood education and care.

Resumo

1. Introdução

Nos últimos dez anos, a educação e cuidado da primeira infância têm suscitado uma crescente onda de interesse nos países-membros da OCDE. Os quadros de decisão políticos estão reconhecendo que o acesso equitativo das crianças a uma educação e cuidado de qualidade poderá fortalecer os alicerces da aprendizagem para o resto da vida, além de fornecer apoio a necessidades educacionais e sociais mais amplas das famílias. É necessário consolidar o conhecimento das diferentes abordagens de cada país, levando em consideração os sucessos detectados e os desafios enfrentados. Ao reconhecer que tal informação e análise transnacional poderá contribuir para o aprimoramento do desenvolvimento da política nesta área, o Comitê de Educação da OCDE lançou, em 1998, o *Estudo temático da política de educação e cuidado da primeira infância*.

Doze países aceitaram voluntariamente participar do estudo: Austrália, Bélgica (Comunidade Flamengo e Francesa), Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, República Tcheca, Reino Unido e Suécia. Foi adotada uma abordagem geral e global, examinando como as políticas, os serviços, as famílias e as comunidades podem apoiar as primeiras etapas do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças. A expressão *educação e cuidado da primeira infância* (ECPI) inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidado das crianças com idade inferior à da escolaridade obrigatória, seja qual for a estrutura, o financiamento, os horários de funcionamento ou o conteúdo dos programas. A metodologia do estudo apóia-se em quatro elementos: 1) elaboração pelos países participantes de um Relatório Preparatório; 2) visitas de equipes de examinadores aos países participantes; 3) preparação do Relatório por País; e 4) redação do Relatório Comparativo.

2. Questões contextuais da política de ECPI

A primeira parte deste capítulo examina as principais tendências contextuais e os desdobramentos que moldaram as políticas e os serviços de ECPI. Por sua vez, a segunda parte explora a maneira como essas questões de contexto moldaram diferentes concepções a respeito da primeira infância, o papel das famílias e os objetivos da ECPI; e, em contrapartida, a maneira como essas concepções moldaram a política e a prática.

2.1. Evolução demográfica, econômica e social

- O envelhecimento da população, o declínio da taxa de fertilidade e a crescente proporção de crianças que vivem no seio de famílias monoparentais fazem parte da mudança da paisagem demográfica. Os países que têm as mais elevadas taxas de emprego feminino são precisamente aqueles cuja taxa de fertilidade é, igualmente, mais elevada, o que sugere que o emprego das mulheres e a educação das crianças são atividades complementares.
- O forte crescimento das famílias com dupla renda, estimulado por uma crescente participação das mulheres no mercado do trabalho, torna ainda mais importantes as políticas de ECPI e de licenças maternidade/paternidade, para o bem-estar das famílias. As mulheres correm um risco maior do que os homens de encontrar trabalho em empregos que implicam *status* social e econômico inferiores.
- A manutenção da remuneração e a proteção do emprego no decorrer das licenças familiares e maternidade/paternidade constituem medidas amplamente reconhecidas em quase todos os países participantes do estudo como parte integrante de uma estratégia essencial para ajudar os pais que trabalham a conciliar trabalho com vida familiar, além de promover a igualdade de gênero. A duração, a flexibilidade e o nível de remuneração, assim como a frequência de recurso aos procedimentos, segundo os sexos, variam de um país para outro.
- Ainda que as isenções fiscais e a transferência de renda possam ajudar na redistribuição da renda em favor das famílias com filhos mais novos, um número superior a 20% das crianças ainda vivem, em alguns países, em situação de pobreza relativa. Medidas de complementação da renda ou de melhoria do acesso ao emprego para os pais, assim como intervenções precoces e com alvos bem definidos podem melhorar as oportunidades das crianças no decorrer de sua vida e promover a coesão social.

2.2. Reconhecer as diferentes concepções de criança e os objetivos da ECPI

- As razões para investir na política de ECPI estão fortemente vinculadas às crenças culturais e sociais sobre as crianças, ao papel das famílias e do governo, assim como aos objetivos da ECPI no interior de cada país e entre os diferentes países.
- Em numerosos países, a educação e cuidado da primeira infância deslocam-se do setor privado para o setor público; é dada atenção mais acentuada ao papel complementar das famílias e às instituições de ECPI nos primeiros estágios do desenvolvimento e de aprendizagem das crianças.
- Numerosos países têm procurado encontrar equilíbrio entre as concepções do “aqui e agora” a respeito da infância e as que têm em mente o investimento no futuro adulto. Essas diferentes concepções têm importantes implicações na organização da política e dos serviços em diversos países.

3. Principais temas e desdobramentos políticos

A partir dos Relatórios Preparatórios, dos Relatórios por País e de outros materiais coletados, este capítulo explora sete tendências políticas atuais, comuns aos países participantes: 1) possibilitar o acesso universal das crianças aos serviços; 2) melhorar a qualidade dos serviços; 3) promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços; 4) explorar estratégias para garantir investimentos adequados no sistema; 5) aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho; 6) desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças; 7) envolver os pais, as famílias e as comunidades.

3.1. *Expansão dos serviços visando o acesso universal*

- A idade em que as crianças farão a transição para o ensino fundamental situa-se entre 4 e 7 anos. A idade de acesso à escola exerce influência sobre a duração e natureza das experiências de educação e cuidado das crianças.
- Em vários países, o acesso à ECPI é um direito assegurado em lei a partir de 3 anos (e, até mesmo, com idade inferior). Em todos os países, a tendência é abranger o grupo da faixa etária de 3 a 6 anos de tal modo que todas as crianças se beneficiem, no mínimo, de dois anos de serviços gratuitos antes de iniciarem a escolaridade obrigatória.
- Na maior parte dos países, ainda não é considerada prioridade a promoção de serviços extra-escolares destinados às crianças de pais que trabalham. No entanto, existe uma demanda premente, o que sugere a urgência de se atentar para a concepção, organização e necessidades de mão-de-obra para esse tipo de serviço.
- A política para as crianças com idade inferior a 3 anos está diretamente relacionada com a natureza da legislação existente em termos de licença maternidade/paternidade. Apesar dos esforços despendidos pelos governos com o objetivo de ampliar os serviços e aprofundar seu caráter educacional, continua existindo uma diferença no que diz respeito ao acesso e qualidade dos serviços destinados às crianças dessa faixa etária.
- Alguns países têm tentado desenvolver: a) legislação mais diversificada e flexível, procurando responder às variações regionais e locais em relação ao acesso; e b) estratégias para integrar as crianças com necessidade de um apoio especial (por exemplo, crianças que vivem no seio de famílias com baixa renda; crianças com necessidades educativas especiais; crianças oriundas de comunidades minoritárias do ponto de vista lingüístico, cultural e étnico).

3.2. *Aprimorar a qualidade da oferta de serviços*

- As definições de qualidade diferem grandemente segundo a natureza dos atores e entre os países. Embora sejam necessárias diretrizes no plano nacional sobre a qualidade, elas devem ser suficientemente amplas para permitir que as estruturas locais correspondam às necessidades de desenvolvimento e à capacidade de aprendizagem das crianças.

- Na definição da qualidade, aparecem muitos elementos comuns, em particular, relativamente aos serviços destinados às crianças a partir dos 3 anos. A maior parte dos países concentram-se em aspectos estruturais similares da qualidade (por exemplo, razão crianças/adulto, tamanho do grupo, estado de conservação das instalações, formação do pessoal) que tendem a ser mais precários nos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas (até 3 anos).
- Para avaliar a qualidade, alguns países têm recorrido amplamente a tabelas padronizadas de observação e a medidas de estimativa do desenvolvimento das crianças, enquanto outros preferem co-definir os objetivos/metast do programa no plano local envolvendo em tal processo um amplo leque de atores.
- A responsabilidade pela garantia da qualidade tende a ser compartilhada entre inspetores/supervisores, orientadores/coordenadores pedagógicos, pessoal e pais (ocasionalmente, também crianças). Existe uma tendência para a auto-avaliação, com validação externa, a fim de promover uma reflexão contínua e um aprimoramento da qualidade.
- No decorrer do estudo emergiram as seguintes grandes preocupações em relação à qualidade: falta de coerência e de coordenação das políticas e dos serviços de ECPI; *status* pouco gratificante e falta de formação na área da assistência social; padrões de qualidade inferiores dos serviços destinados às crianças com idade abaixo de 3 anos, assim como tendência a reservar serviços menos qualificados para as crianças oriundas de famílias com baixa renda.
- Os governos pretendem promover a qualidade através de: documentos programáticos e orientações guiadas por objetivos; padrões e credenciamentos; circulação da pesquisa e da informação; utilização criteriosa dos financiamentos especiais; ajuda técnica à gestão local; elevação do *status* e do nível de formação do pessoal; incentivo à auto-avaliação e pesquisa aliada à prática; por último, estabelecimento de um sistema democrático de equilíbrio entre poderes, o que pressupõe a participação dos pais.

3.3. Promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços

- Uma tutela administrativa unificada – assim como mecanismos de coordenação entre os diferentes departamentos e setores – poderá favorecer a coerência em favor das crianças; em particular, existe uma crescente tendência à coordenação pelo setor de educação, a fim de ser facilitada a transição das crianças da ECPI para a escola de ensino fundamental.
- A tendência para a descentralização das responsabilidades de ECPI levou à diversificação dos serviços, satisfazendo as necessidades e circunstâncias locais. Para o governo federal, o desafio consiste em chegar a um equilíbrio entre as tomadas de decisão local e a necessidade de limitar a diversidade de acesso e de qualidade.
- No plano local, um grande número dos países participantes do estudo reconheceram a importância de integrar os serviços para satisfazer, de uma forma global, as necessidades

das crianças e respectivas famílias. A integração dos serviços assumiu diferentes contornos, inclusive o trabalho de equipe entre pessoal com diferentes formações profissionais.

3.4. Explorar estratégias para garantir investimentos adequados no sistema

- Em quase todos os países examinados os governos arcam com a maior parte dos gastos, enquanto a participação dos pais se situa na faixa de 25 a 30%. Em geral, nos dois ou três anos que antecedem a escolaridade obrigatória, os serviços de ECPI são gratuitos.
- Em grande número, a maior parte da assistência do Estado faz-se pelo financiamento direto das escolas e dos serviços. Mesmo quando é significativa a presença tanto de prestadores de serviços públicos quanto privados, grande porcentagem dos serviços recebe, direta ou indiretamente, financiamento público.
- Os países adotaram uma grande variedade de mecanismos de financiamento para ampliar o número de vagas: financiamentos diretos, taxas de inscrição/participação, isenções fiscais e contribuição dos empregadores. A oferta continua sendo um obstáculo ao acesso equitativo, em particular, nos sistemas em que o ônus dos custos recai sobre os pais.
- Enquanto a maior parte dos países procuram aumentar a quantidade e qualidade dos serviços ofertados, através de subvenções diretamente transferidas para os prestadores de tais serviços, alguns preferem benefícios indiretos em favor da demanda, tais como auxílios orientados para a participação financeira dos pais e isenções fiscais. Em todos os casos, há uma preocupação relacionada ao acesso equitativo aos serviços e à sua qualidade.
- Independentemente da estratégia de financiamento adotada, é claro que são necessários substanciais investimentos *públicos* para desenvolver um *sistema* de ECPI de qualidade que seja equitativo e funcione em boas condições.

3.5. Aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho

- No que diz respeito ao pessoal, os países adotaram duas abordagens principais: um regime com duas situações em que um grupo de professores se ocupam das crianças com idade superior a 3 anos e outro grupo de trabalhadores, com formação inferior, nos serviços restantes; ou, então, um pedagogo que trabalha com as crianças desde o nascimento até os 6 anos e, às vezes, acima dessa idade, em um amplo leque de modalidades. Verifica-se uma evolução transnacional no sentido de exigir diploma universitário – que comporte, no mínimo, três anos de estudo – aos profissionais da ECPI que exercem o papel de principais responsáveis pelas crianças no período pré-escolar.
- Apesar do grau de especialização na primeira infância e apesar do equilíbrio entre a teoria e a prática serem diferentes segundo os países, lacunas comuns de formação aparecem nas seguintes áreas: trabalho com os pais, com os bebês e crianças mais novas, educação bilíngüe/multicultural e especializada, pesquisa e avaliação.

- São desiguais as possibilidades de participar de uma formação em serviço e do desenvolvimento profissional; as dificuldades de acesso são maiores para o pessoal de formação inicial insuficiente.
- Baixos salários, *status* desfavorável, más condições de trabalho, acesso limitado à formação em serviço e reduzidas perspectivas de carreira são outros temas de preocupação, em particular, para o pessoal que trabalha com crianças nas estruturas destinadas aos bebês e às crianças mais novas, nos serviços extra-escolares, assim como nas estruturas de atendimento familiar.
- À medida que a ECPI se desenvolve, o principal desafio é o recrutamento e a permanência. Um grande número de países procura atrair mão-de-obra diversificada como reflexo da diversidade das crianças em estruturas de ECPI. Outra questão crucial é saber se seria desejável mão-de-obra marcada por maior diversidade de profissionais; e, no caso afirmativo, de que maneira proceder para que isso seja possível.

3.6. Desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças

- Verifica-se que a maior parte dos países participantes deste estudo formularam diretrizes pedagógicas nacionais para favorecer um nível igual de qualidade através das faixas etárias e dos serviços, ajudar na orientação e apoio aos profissionais em sua prática e facilitar a comunicação entre pessoal, pais e crianças.
- Tais diretrizes tendem a abranger uma faixa etária mais ampla nas mais diversas modalidades a fim de apoiar a continuidade da aprendizagem das crianças.
- No essencial, essas orientações tendem a se concentrar no desenvolvimento global da criança e não no objetivo acanhado de alfabetização e de conhecimento do cálculo.
- Programas de estudos flexíveis desenvolvidos em cooperação com o pessoal, pais e crianças permitem aos profissionais experimentar diferentes abordagens metodológicas e pedagógicas, assim como adaptar os objetivos globais da ECPI às circunstâncias e necessidades locais.
- Para que a implantação de tais diretrizes seja bem-sucedida, torna-se necessário investir no pessoal, através do apoio pedagógico e da formação profissional no próprio local de trabalho, além da criação de condições estruturais favoráveis (por exemplo, razão criança/adulto, tamanho dos grupos etc.).

3.7. Envolver os pais, as famílias e as comunidades

- O envolvimento dos pais tem como objetivo: a) a autoconstrução a partir do conhecimento único que eles têm dos próprios filhos, incentivando a continuidade da aprendizagem em casa; b) a promoção de atitudes e comportamentos positivos em relação à aprendizagem das crianças; e c) a consolidação de sua autoridade e a da comunidade.

- Os tipos de envolvimento dos pais, familiar e comunitário variam segundo os países: é possível recorrer a vários mecanismos formais ou não para incentivar um compromisso integral na participação e gestão.
- Para alcançar um verdadeiro compromisso dos pais, devem ser superados os grandes desafios da cultura, das atitudes, da língua, da logística (ou seja, a falta de tempo). É particularmente difícil garantir a representação e participação equitativas de famílias diferentes, em particular, do ponto de vista étnico.

4. Lições políticas do estudo temático

Este estudo identifica oito elementos políticos preponderantes que favorecem o acesso equitativo a uma ECPI de qualidade. Os elementos apresentados deverão ser amplos e abertos a fim de que possam ser analisados à luz dos contextos, circunstâncias, valores e crenças dos diferentes países. Eles deveriam fazer parte de um esforço mais amplo de todas as partes interessadas em reduzir a pobreza das crianças, promover a igualdade de gênero, aprimorar os sistemas educacionais, respeitar a diversidade e melhorar a qualidade de vida dos pais e crianças. São estes os oito elementos:

- *Uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e da implantação das políticas* exige uma visão clara a respeito das crianças, desde o nascimento até os 8 anos, que subentenda a política de ECPI, assim como a implantação de orientações de política coordenadas, tanto no nível central, quanto nos descentralizados. Um ministério de referência que trabalhe em cooperação com outros departamentos e setores poderá incentivar o desenvolvimento de uma política coerente e participativa para responder às necessidades de diferentes crianças e respectivas famílias. Vínculos fortes estabelecidos entre serviços, profissionais e pais permitem também promover a coerência em benefício das crianças.
- *Uma parceria sólida e em pé de igualdade com o sistema educacional* fortalece a abordagem da aprendizagem por toda a vida, desde o nascimento, estimula transições sem distúrbios para as crianças e reconhece a ECPI como parte importante do processo educativo. Parcerias sólidas com o sistema educacional oferecem a possibilidade de coordenar as diversas perspectivas e métodos da ECPI com os da escola, concentrando-se nos pontos fortes de cada uma dessas duas abordagens.
- *Uma abordagem universal do acesso à ECPI, com atenção particular às crianças com necessidades especiais:* enquanto o acesso à ECPI é praticamente universal para as crianças a partir de 3 anos, torna-se necessária atenção acentuada às políticas (inclusive, à de licenças maternidade/paternidade) e aos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas. É importante garantir o acesso equitativo, de modo que todas as crianças tenham as mesmas oportunidades de se beneficiarem de uma ECPI de qualidade, independentemente do nível de renda familiar, do *status* do emprego dos pais, das necessidades educativas especiais ou das origens étnicas e lingüísticas.
- *Substanciais investimentos públicos nos serviços e na infra-estrutura.* Mesmo que a ECPI possa ser financiada por uma convergência de recursos, existe a necessidade de substancial

investimento público para garantir um sistema sustentável de qualidade e o acesso aos serviços. Os governos devem desenvolver estratégias claras e coerentes para alocar recursos escassos de maneira eficaz, inclusive o investimento em uma infra-estrutura que apóie os esforços de planejamento a longo prazo e de aprimoramento da qualidade.

- *Uma abordagem participativa no aprimoramento e garantia da qualidade.* Definir, garantir e monitorar a qualidade deveria ser um processo participativo e democrático, envolvendo o pessoal, os pais e as crianças. Existe a necessidade de padrões de qualidade regulamentados para todas as modalidades de serviços, mantidas com investimentos coordenados. Referenciais pedagógicos focalizados no desenvolvimento global das crianças em todos os grupos de idade poderão apoiar uma prática de qualidade.
- *Uma formação e condições de trabalho adequadas para o pessoal em todas as modalidades de serviços.* Uma ECPI de qualidade depende da boa formação do pessoal e de condições satisfatórias de trabalho em todos os setores. As formações iniciais e em serviço poderiam ser alargadas de maneira a levar em consideração as crescentes responsabilidades educacionais e sociais da profissão. Existe a necessidade crítica de desenvolver estratégias que permitam recrutar e conservar mão-de-obra qualificada, diversificada e mista, além de garantir que a carreira no âmbito da ECPI seja satisfatória, respeitada e financeiramente viável.
- *Uma atenção sistemática à coleta de dados e ao monitoramento* exige a implantação de procedimentos coerentes para coletar e analisar os dados sobre o *status* das crianças, os serviços de ECPI e os trabalhadores na área da primeira infância. Esforços internacionais são necessários para identificar e corrigir as lacunas existentes em relação aos dados nessa área, assim como para definir as prioridades imediatas relativas à coleta e monitoramento dos dados.
- *Uma estrutura estável de pesquisas, além de uma agenda de longo prazo para a pesquisa e a avaliação.* No âmbito de um processo contínuo de aprimoramento, é necessário promover investimentos regulares para apoiar a pesquisa sobre os objetivos políticos fundamentais. A agenda de pesquisa poderia também ser ampliada a fim de incluir disciplinas e métodos que, atualmente, estão sub-representados. Além disso, deveria ser implementado um leque de estratégias para difundir os resultados da pesquisa junto a diversos públicos.

Os países que, no todo ou em parte, têm adotado esses elementos de uma política bem-sucedida demonstram um importante compromisso público para com as crianças e respectivas famílias. De diferentes maneiras, cada um desses países está despendendo esforços para garantir que o acesso seja universal para todas as crianças, além de prestar uma atenção particular às que têm necessidades especiais. Em suas agendas, a qualidade figura em lugar de destaque como um meio de garantir que as crianças, não somente tenham oportunidades iguais de participar da ECPI, mas também se beneficiem dessas experiências de modo que seja promovido seu desenvolvimento e aprendizagem. Apesar de terem sido realizados, nos últimos anos, nos 12 países participantes deste estudo, notáveis esforços na política de desenvolvimento e de implantação da ECPI, ainda assim existem vários desafios a serem enfrentados. Esperamos que este Relatório contribua para futuros aperfeiçoamentos das políticas na área.

Introdução

1.1. Por que motivo os países se interessam pelo estudo temático sobre a educação e cuidado da primeira infância?

Nos últimos dez anos, a educação e cuidado da primeira infância suscitaram uma onda de interesse nos países-membros da OCDE. Tal interesse foi motivado, em parte, por pesquisas que demonstram, a curto prazo, a importância de experiências precoces e de qualidade para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança e, a longo prazo, para seu sucesso na escola e na vida. Além disso, a preocupação com a equidade levou os quadros de decisão a concentrar a atenção no fato de que o acesso das crianças a serviços de qualidade poderá atenuar alguns dos efeitos negativos decorrentes de condições de trabalho desfavoráveis e contribuir para a integração social. Paralelamente, a maior parte dos governos reconhecem que é necessário dispor de serviços pouco onerosos e seguros que promovam a educação e o cuidado das crianças mais novas, incentivem a igualdade das oportunidades entre mulheres e homens no mercado do trabalho e facilitem a conciliação do trabalho com as responsabilidades familiares. Em resumo, os quadros de decisão reconhecem que o acesso equitativo das crianças à educação e cuidado de qualidade poderá fortalecer os fundamentos da aprendizagem de todas as crianças para o resto de sua vida e contribuir para satisfazer as extensas necessidades educativas e sociais das famílias (OCDE, 1996).

Atualmente, a maior parte das crianças que vivem nos países-membros da OCDE irão passar, no mínimo, dois anos em estruturas de ECPI, antes de ingressarem na escola de ensino fundamental (OCDE, 2000a). No momento em que, no plano internacional, a participação torna-se um aspecto decisivo da vida das crianças, já não se trata tanto de saber se os governos devem participar da educação e cuidado da primeira infância, mas decidir como deveriam ser organizadas as políticas e a

Considerando o crescente interesse suscitado pelas políticas em favor da educação e cuidado da primeira infância...

... é indispensável proceder à análise transnacional para subsidiar a formulação das políticas.

oferta de serviços com o objetivo de beneficiar as crianças e seus pais. No momento em que os quadros de decisão examinam diferentes opções políticas, é necessário consolidar o conhecimento sobre as diferentes abordagens adotadas por diferentes países, os êxitos obtidos e os desafios que tiveram de ser superados. Ao reconhecer que a informação e a análise transnacionais poderão contribuir para a formulação das políticas nesta área, o Comitê de Educação da OCDE lançou, em 1998, o *Estudo temático da política de educação e cuidado da primeira infância*. Os objetivos delineadores do projeto são os seguintes:

- Descrever o leque de abordagens das políticas da educação e cuidado da primeira infância;
- Analisar as principais questões e os temas que suscitam preocupação;
- Propor ações factíveis adaptadas aos diferentes contextos;
- Colocar em evidência as políticas e práticas particularmente inovadoras; e
- Identificar o tipo de dados e de instrumentos necessários para subsidiar a tomada de decisão política e sua aplicação.

Duas preocupações principais: a qualidade e o acesso.

Durante os últimos dois anos, o estudo temático investigou diferentes abordagens políticas destinadas a melhorar a *qualidade* e o *acesso* à educação e cuidado da primeira infância. O estudo atribuiu uma importância particular a seis aspectos-chave da formulação de tais políticas: i) governança; ii) regulamentação; iii) recursos humanos; iv) conteúdo do programa e implantação; v) envolvimento e apoio às famílias; e vi) financiamento.

A partir das informações obtidas, procurou-se compreender o motivo pelo qual existiam diferenças e semelhanças entre os países. Em particular, procurou-se saber de que modo o contexto específico de cada país moldou a definição e a implantação de estratégias para os programas. Procurou-se igualmente compreender como diferentes estratégias remetem a diferentes pontos de vista sobre as crianças, assim como sobre os objetivos e organização da educação e cuidado da primeira infância em diferentes sociedades. As possíveis implicações da análise foram articuladas com o objetivo de informar e consolidar a formulação das políticas dos países-membros da OCDE.

1.2. O que entendemos por “educação e cuidado da primeira infância”?

Adotou-se no estudo uma abordagem geral e global examinando como políticas, serviços, famílias e comunidades podem apoiar as pri-

meiras etapas do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças. A expressão – *educação e cuidado da primeira infância* (ECPI) – inclui todas as modalidades que garantem a educação e cuidado das crianças antes da idade da escolaridade obrigatória, independentemente da organização do espaço, do financiamento, dos horários de funcionamento ou do conteúdo do programa. Admite-se comumente que a primeira infância abrange o período do nascimento até os 8 anos de idade. No entanto foi observado que não se poderia abranger de maneira completa a política e legislação relativas às crianças de faixa etária abaixo da escolaridade obrigatória e do ensino fundamental. Ao mesmo tempo que se estudou uma faixa etária mais limitada, a atenção voltou-se não só para as questões que dizem respeito à passagem das crianças que ingressam na escola obrigatória (que, em geral, se verifica por volta dos 6 anos), mas também para os serviços extra-escolares. Na outra extremidade da faixa etária, pareceu importante incluir as políticas – inclusive a legislação relativa às licenças maternidade/paternidade – e os serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos, ou seja, uma faixa etária que, freqüentemente, tem sido negligenciada nas discussões sobre a educação. As pesquisas sobre o cérebro e as ciências da aprendizagem levam a pensar que, no decorrer dos primeiros anos de vida, existem interessantes possibilidades de estímulo do desenvolvimento e da aprendizagem (Shore, 1997; OCDE, 2001b). Além disso, foram examinados os vínculos entre ECPI e apoio familiar, saúde, aprendizagem ao longo da vida, emprego e políticas de integração social.

Esta apresentação parte do pressuposto de que, nos países-membros da OCDE, se toma consciência cada vez mais acentuada de que “educação” e “cuidado” são conceitos inseparáveis que, necessariamente, deverão ser levados em consideração nos serviços de qualidade destinados às crianças. Alguns países estabelecem uma distinção entre “jardim de infância”, que se ocupa das crianças enquanto os pais estão trabalhando, e “educação pré-escolar” destinada a favorecer o desenvolvimento da criança e prepará-la para se integrar na escola. Na prática, a divisão não é clara na medida em que, em certas estruturas ditas de “cuidado”, existem possibilidades de ensino, enquanto as estruturas educativas oferecem cuidado às crianças. Tal terminologia fortalece uma divisão e abordagem incoerentes dos serviços que se apóiam em sistemas distintos de “educação” e “cuidado”; em alguns países, tal situação teve como resultado a desarticulação entre prática política e prestação de serviços. Alternativamente, a expressão ECPI indica a abordagem integrada e coerente de uma política e de serviços que incluem todas as crianças e seus pais, independentemente do *status* profissional ou socioeconômico. Essa abordagem reconhece também que tal legislação poderá satisfazer um amplo leque de objetivos, inclusive o atendimento, a aprendizagem e o apoio social.

***Um amplo
campo
e um alcance
global.***

***Uma abordagem
integrada e
coerente da
“educação” e do
“cuidado”.***

***A importância
atribuída aos
serviços
organizados.***

No interior desse amplo leque, o estudo concentrou-se nos serviços da ECPI organizados em centros, estruturas de grupo (incluindo as escolas) e *garderies* do tipo familiar* (pessoas que, em suas casas, tomam conta de crianças oriundas de outras famílias). O estudo reservou um lugar menos importante para aqueles que trabalham na casa das crianças e para as situações menos formais que envolvem pais e amigos. Essas pessoas dão importante apoio para as crianças e respectivas famílias; no entanto, são precárias as informações disponíveis. O estudo, porém, interessou-se não só pelos papéis que as famílias e comunidades desempenham no decorrer da primeira aprendizagem informal que ocorre em casa, mas também pela interação entre a criança e o mundo à sua volta. Explorou, igualmente, a relação das licenças maternidade/paternidade e dos serviços flexíveis em tempo parcial, organizados pelas coletividades, com o desenvolvimento da aprendizagem informal das crianças.

1.3. Quais foram os países participantes do estudo temático?

***Um amplo leque
de países em três
continentes.***

Doze países aceitaram voluntariamente participar do estudo: Austrália, Bélgica (Comunidade Flamengo e Francesa), Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, República Tcheca, Reino Unido e Suécia¹. Esses países representam um leque diversificado de contextos sociais, econômicos e políticos, assim como estratégias variadas de educação e cuidado da primeira infância². Além disso, os países são bastante diferentes em relação à população, situação geográfica e forma de governo; entre eles, figuram países com enormes superfícies e baixa intensidade de povoamento, tais como a Austrália, e outros de reduzida superfície com grande densidade demográfica, tais como a Bélgica e Holanda. Além disso, três deles têm formas de governo do tipo federal (Austrália, Bélgica e Estados Unidos da América). O estudo se beneficia, igualmente, da participação da República Tcheca, representativa das economias em transição – muitas das quais dispõem de sistemas de ECPI já com reputação bem consolidada – que, recentemente, passaram por pressões econômicas e sociais que as incitaram a proceder a mudanças. A amostra permite a formulação de ricas comparações entre diferentes países, assim como no interior de grupos de países aparentemente semelhantes. A Tabela A.1 (Anexo 1) apresenta o resumo de alguns indicadores demográficos, econômicos e sociais, de caráter geral, em relação aos 12 participantes.

* Correspondem às creches domiciliares. (N.T.)

¹ Em setembro de 1999, a Suíça retirou-se do projeto: as autoridades deste país encomendaram um Relatório Preparatório que foi submetido à OCDE em junho de 2000.

² Convém observar que todos esses países constituem sociedades pós-industriais da informação. As análises apresentadas, aqui, não deverão ser consideradas como a representação de um “modelo global” das políticas de ECPI.

Apesar da riqueza e diversidade, a presença de cinco nações (Dinamarca, Finlândia, Noruega, Reino Unido e Suécia) – que adotaram, ou se preparam para adotar, um sistema integrado de educação da primeira infância, sob uma administração unificada –, em um total de doze, acentua a predominância desta abordagem. Além disso, a análise teria ficado enriquecida se outros tivessem feito parte do estudo: por exemplo, apesar de a Espanha e da Nova Zelândia não terem participado, a experiência deles em direção a um sistema integrado em favor da primeira infância, sob a responsabilidade da educação, pode ser de interesse transnacional. Outro ausente foi a França, lúcido representante de um sistema, estabelecido há muito tempo, de educação e cuidado pré-escolares, dividido entre educação e proteção social. Por último, o estudo ter-se-ia tirado proveito da participação do Japão e da Coreia na medida em que se poderia apresentar uma visão de conjunto dos diferentes contextos e políticas dos países-membros da OCDE.

1.4. Como foi conduzido o estudo temático?

Durante as primeiras etapas do projeto, os representantes dos 12 países chegaram a acordo em relação ao enquadramento, extensão e processo do estudo; em seguida, identificaram os principais temas que deveriam ser objeto de um questionário (OCDE, 1998b). A metodologia pressupõe que, em uma tabela comparativa, sejam examinadas questões e estratégias de ECPI específicas a cada país. O processo do estudo compõe-se de quatro elementos determinantes: 1) elaboração do Relatório Preparatório; 2) visitas das equipes de examinadores; 3) preparação do Relatório por País; e 4) redação do Relatório Comparativo³.

Guiado por um enquadramento e um questionário comuns (Anexo 3), cada país esboçou um *Relatório Preparatório* que apresenta não só uma síntese do contexto do país, das políticas e preocupações atuais relativas à ECPI, mas também os dados disponíveis de avaliação. A elaboração do Relatório Preparatório foi dirigida por um coordenador nacional, sob a orientação de um Comitê Diretor. Os relatórios foram redigidos por funcionários ou especialistas/conselheiros políticos, credenciados para tal efeito. Ao fornecer, para cada país, um ponto de vista e uma análise da situação respeitantes à política e à legislação, os Relatórios Preparatórios aparecem como importantes bases do processo do estudo. É a primeira vez que tal informação relativa a vários países é reunida em um só documento. Os Relatórios Preparatórios desti-

***A metodologia
comporta quatro
elementos
fundamentais:***

***i) Relatório
Preparatório***

³ Este é o terceiro estudo temático promovido pelo Comitê de Educação da OCDE. Sua metodologia levou em consideração sucessos e desafios dos precedentes estudos: o primeiro, sobre “L’Éducation tertiaire” [A educação de nível superior]; e o outro sobre “La transition de la formation initiale à la vie active” [A transição da formação inicial para a vida ativa].

navam-se, principalmente, a informar os especialistas examinadores antes de sua visita aos países; foram utilizados, igualmente, como material de referência em audiências parlamentares, cursos universitários e mídia.

Depois de ter elaborado o Relatório Preparatório, cada país recebeu, para uma *visita de estudo* com a duração de 10 a 12 dias, uma equipe multinacional composta por membros do Secretariado da OCDE e por três examinadores (entre os quais um *relator*), titulares de diferentes formações e experiências políticas. As visitas foram organizadas por representantes do governo de cada país, em cooperação com o Secretariado, e consistiram em reuniões com um amplo leque de atores, entre os quais: responsáveis de alto nível e funcionários dos Ministérios da Educação, Emprego, Saúde e Questões Sociais; representantes dos estabelecimentos de formação, sindicatos, associações profissionais e organizações não-governamentais, assim como membros da comunidade examinada.

ii) Visita da equipe dos examinadores

As equipes puderam observar também uma série de exemplos típicos e inovadores de serviços de ECPI tanto no meio urbano quanto na zona rural, além de terem conversado com administradores de programas, pessoal, pais e crianças. As visitas aos 12 países contaram com um total de 39 especialistas oriundos de 16 países-membros da OCDE e de quatro membros do Secretariado: os visitantes tiveram a possibilidade de abrir novas perspectivas que lhes permitiram analisar as experiências nos diferentes países, ao mesmo tempo que facilitaram as discussões transnacionais em relação às lições extraídas de tais visitas. Tendo em vista a preocupação com a uniformidade, um membro do Secretariado participou das 12 visitas – no Anexo 4 está disponível a lista dos coordenadores nacionais e dos membros das equipes de examinadores.

iii) Relatório por País

Após cada visita, a equipe preparou um *Relatório por País* que reagrupa as informações e análises das questões específicas de cada país. A avaliação qualitativa das equipes de examinadores enriqueceu-se com estatísticas e documentos fornecidos tanto pelos participantes quanto pela OCDE e outras fontes. Por esse processo, tornaram-se visíveis certas limitações relativas aos dados transnacionais. Os Relatórios por País fornecem um apanhado do contexto das atuais políticas de ECPI, identificam as principais questões formuladas pelos componentes da equipe de examinadores e propõem sugestões para aprimorar a política e a prática. Além disso, cada Relatório Preparatório evidencia exemplos de abordagens inovadoras com o objetivo de promover o intercâmbio de práticas adequadas entre os países. Um processo aprofundado de consulta com as autoridades dos países examinados permitiu reduzir a eventualidade de erros fatuais ou interpretações errôneas nos relatórios.

iv) Relatório Comparativo

Esta publicação – que constitui o principal resultado do projeto – oferece um estudo e uma análise comparativos das políticas de educação e cuidado da primeira infância nos 12 países participantes, ao mesmo tempo que sugere lições a serem levadas em consideração pelos

países-membros da OCDE. Ao retomar as informações constantes dos Relatórios Preparatórios, dos Relatórios por País e das reuniões de especialistas, este *Relatório Comparativo* ilustra o leque das políticas e legislação atuais em relação aos serviços de ECPI entre os diferentes países, além de identificar questões e temas comuns, tendo em vista uma análise comparativa. A fim de respeitar a diversidade das concepções em matéria de ECPI, este relatório evita qualquer comparação entre os países em termos de melhores ou piores, de verdadeiros ou falsos, ou classificá-los; prefere analisar a natureza e as razões das semelhanças e diferenças de estratégias, assim como identificar os possíveis efeitos para facilitar a atuação dos quadros de decisão.

As descrições e análises contidas nesta publicação serviram-se não só dos Relatórios por País estabelecidos pela equipe de examinadores, mas também dos Relatórios Preparatórios de cada país. Apesar de tais relatórios não serem mencionados individualmente (a não ser que sejam objeto de uma citação direta), poderão ser encontrados no site da OCDE⁴. O relatório completo oferece material rico sobre o contexto de cada um dos participantes; por sua vez, os Relatórios por País apresentam as avaliações e sugestões das equipes de examinadores.

A metodologia comparativa incentivou os quadros de decisão em matéria de ECPI a refletir sobre as próprias estratégias e se informar a respeito das iniciativas bem-sucedidas em outros países. Esse processo de colaboração não só incitou um grande número desses quadros a participar do estudo e análise, mas também facilitou a partilha dos conhecimentos e dados entre todos os participantes. Nos diferentes países, a elaboração do Relatório Preparatório e as visitas das equipes de examinadores proporcionaram aos departamentos e Ministérios responsáveis pelas crianças e família a oportunidade de trabalharem juntos e trocarem informações e perspectivas de ação; também foi promovida a colaboração e consulta entre os executivos encarregados da política e outros quadros de decisão que exerciam suas funções nessa área. No decorrer do estudo, o Secretariado trabalhou, em estreita colaboração com as autoridades de cada país, na preparação dos relatórios, na seleção dos membros das equipes e na implantação dos programas das visitas.

A decisão de abranger um grande número de países, em tão pouco tempo, tornou necessário encontrar equilíbrio entre extensão e aprofundamento. Considerando o tempo limitado à nossa disposição para a visita a cada país e o leque potencialmente amplo dos temas a serem examinados, surgiu o risco de nos limitarmos a apresentar uma análise e estudo superficiais de questões complexas. Todavia, em vez de fornecer dados cuidadosamente controlados visando uma pesquisa aprofundada, nosso intuito foi o de oferecer material e resumos que ilustrem as questões levantadas e as tendências identificadas pelos relatórios de cada país e de outras fontes. Adotar um período limitado apre-

***Um processo
baseado na
colaboração e
consulta.***

***O desafio
enfrentado pelo
estudo de um
contexto político
em movimento.***

⁴ O endereço do site relativo ao estudo temático é <http://www.oecd.org/els/education/ecec>.

Focalizar a atenção nas questões que, atualmente, suscitam o interesse do poder público e de outros atores.

senta a vantagem de que uma quantidade suficiente de material transnacional possa ser obtida para estabelecer estimativa comparativa útil, permitindo assim tirar lições das experiências efetuadas antes que as circunstâncias nacionais sejam modificadas. No entanto, o tempo relativamente breve à nossa disposição não foi suficiente para abordar importantes mudanças políticas ocorridas após as visitas, em particular, aqueles que haviam sido visitados no início do estudo. Tais mudanças políticas expressam, no período mais recente, o reconhecimento político da importância da ECPI em alguns países, assim como a eventual contribuição da visita da equipe de examinadores da OCDE para a aceleração da agenda política. Na medida do possível, o Secretariado trabalhou com os países de tal maneira que as mudanças ocorridas na seqüência das visitas fossem levadas em consideração neste relatório.

Foi reconhecido aos países um amplo direito de controle sobre o processo; além disso, o estudo foi moldado em função de seus principais temas de preocupação. Por conseqüência, existe um compromisso entre as perspectivas específicas de cada país e a coerência transnacional. A seleção dos temas abordados em profundidade nos Relatórios Preparatórios e nos Relatórios por País revelam os assuntos considerados de maior interesse para os países em questão. Daí, uma certa perda de comparabilidade e variações na maneira como esta ou aquela questão particular é encarada em cada um. Além disso, limitamo-nos a utilizar entrevistas diretas e observações sem um protocolo estruturado. Por outro lado, a flexibilidade e o caráter informal das sessões foram favoráveis a discussões em profundidade sobre as questões e preocupações que suscitavam maior interesse por parte de cada correspondente. Assim, o processo garantiu que o estudo fosse concentrado nos temas que atualmente suscitam o interesse real dos quadros de decisão e daqueles que trabalham na área da primeira infância.

1.5. Estrutura do relatório

O relatório começa, no *Capítulo 2*, por um estudo das tendências e principais questões demográficas, econômicas, políticas e sociais que moldaram o desenvolvimento da política atual de ECPI. Neste capítulo é examinada a maneira como tais questões contextuais exerceram influência sobre a estrutura do sistema da primeira infância e moldaram a necessidade, demanda e utilização dos serviços de ECPI; inclui, igualmente, uma discussão sobre as diversas concepções a respeito da primeira infância e sobre os objetivos dos estabelecimentos que prestam cuidados às crianças.

No *Capítulo 3*, são exploradas as principais evoluções políticas e as questões a propósito da ECPI que emergiram no decorrer do estudo; além disso, coloca em evidência abordagens inovadoras que procuram responder às preocupações dos quadros de decisão.

A partir da análise comparativa, no *Capítulo 4*, são identificadas as principais lições políticas; são abordados os oito elementos principais de uma política bem-sucedida de ECPI, ao favorecer o acesso equitativo a serviços de qualidade.

A *Conclusão* contém não só uma discussão sobre os principais desafios a serem superados, mas também as diretrizes a serem seguidas.

Por sua vez, o *Anexo 1* fornece uma visão de conjunto dos sistemas de ECPI observados em cada um dos 12 países participantes.

1.6. Terminologia e convenções utilizadas neste relatório

No relatório são mencionadas com frequência as faixas etárias. Com efeito, leva-se em consideração as convenções adotadas pelo *Réseau des modes de garde d'enfants* [Rede das Modalidades de Guarda das Crianças] (Comissão Europeia, 1996b), como é ilustrado pelos dois exemplos: “As crianças de 0 a 3 anos”, em que são incluídas as crianças desde seu nascimento até os 36 meses, ou seja, até a data de seu terceiro aniversário, não incluindo as crianças com 3 anos; “As crianças de 3 a 6 anos”, refere-se às crianças entre 36 e 72 meses, ou seja, até seu sexto aniversário, não sendo incluídas as com 6 anos.

Do mesmo modo que certas modalidades de serviços de ECPI e perfis profissionais se desenvolveram a partir das tradições e contextos específicos, assim também termos semelhantes expressam, às vezes, conceitos muito diferentes consoante o país considerado (por exemplo: jardim de infância, *garderie*, creche, maternal, *pouponnière**). Muitas vezes, as traduções negligenciam os matizes da língua original, importantes para compreender as políticas do respectivo país. A fim de evitar mal-entendidos, utilizaremos os termos originais que se refiram a modalidades específicas de serviços ou pessoal relativos à ECPI. Os termos mais importantes relacionados com os serviços encontram-se na Tabela 3.1; por sua vez, os termos respeitantes ao pessoal figuram na Tabela 3.5. Além disso, estamos empregando a seguinte terminologia em francês:

- *Centres d'EAJE* (*Centres d'Éducation et Accueil des Jeunes Enfants*) [Centros de ECPI (Educação e Cuidado da Primeira Infância)]: serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos (*centres pour nourrissons et tout petits, centres familiaux et infantiles, groupes d'éducation active* [respectivamente, Centro para bebês e crianças mais novas, Centros familiares e infantis, Grupos de educação ativa]); serviços destinados a crianças de 3 a 6 anos (*jardins d'enfants* [jardins de infância]); e serviços destinados às crianças até a idade da escolaridade obrigatória (*centres d'âges intégrés* [cen-

* Termo derivado de *poupon* = bebê; portanto, creche para crianças de zero a 3 anos. (N.T.)

tros de idades mistas]), quase sempre, no âmbito do sistema de proteção social.

- A *EAJE* [ECPI] *organizada na escola*: destinada a crianças da faixa etária inferior à idade da escolaridade obrigatória (*éducation préscolaire*, *école maternelle* [respectivamente, Educação pré-escolar, Maternal]), no âmbito do sistema educacional.
- *Éducation préprimaire* [Educação pré-primária] (aplica-se aos números obtidos a partir do banco de dados da OCDE sobre a educação), serviços organizados nas escolas e nos centros a fim de responder às necessidades de educação e desenvolvimento das crianças a partir dos 3 anos, dispondo de pessoal qualificado para administrar um programa educativo⁵.
- *Enseignement primaire* [Ensino fundamental]: serviços fornecidos nas escolas às crianças que atingiram a idade da escolaridade obrigatória no âmbito do sistema educacional⁶.
- *Services extra-scolaires* [Serviços extra-escolares]: serviços organizados nos centros ou nas escolas, fora dos horários escolares normais, destinados a crianças escolarizadas no pré-primário e ensino fundamental, no âmbito do sistema educacional ou do sistema de proteção social.
- *Enseignants, pédagogues* ou *éducateurs* [Professores, pedagogos ou educadores]: pessoas que trabalham diretamente com as crianças nas escolas ou nos centros descritos anteriormente.
- *Personnel et pédagogues* [Pessoal e pedagogos]: pessoas que trabalham diretamente com as crianças nos locais (centros ou escolas) descritos anteriormente, seja qual for sua função ou o tipo de estabelecimento em que trabalham.
- *Prestataires d'accueil familial* [Prestadores de atendimento familiar] (pessoal de creches familiares e assistentes em maternais): pessoas que, em seu próprio domicílio, se ocupam de crianças sem qualquer grau de parentesco. O atendimento domiciliar *organizado* refere-se a prestadores que são contratados e financiados – e, em certos casos, assalariados – por uma autoridade pública ou por uma organização privada dotada de verbas públicas. Pode

⁵ Para obter outras informações, ver *Classification internationale type de l'éducation* [Classificação internacional tipo da educação] (OCDE, 2001a).

⁶ Em 1986, o jardim de infância (para as crianças de quatro e cinco anos) e a escola de ensino fundamental foram integrados no âmbito da *basisschool* neerlandesa que, daí em diante, acolhe as crianças de 4 a 12 anos. Sabendo que o estudo incide, de preferência, sobre as crianças com idade inferior a seis anos, incluímos os dois primeiros anos da *basisschool* na ECPI organizada na escola, ao mesmo tempo que reconhecemos que esse período faz parte de um processo educativo integrado e contínuo.

acontecer, também, que os prestadores de serviços diurnos de atendimento domiciliar sejam trabalhadores independentes e assinem contratos particulares com os pais.

Os *serviços públicos* são aqueles que dependem da gestão pública (por exemplo, no plano municipal) e se beneficiam de financiamento público, mas podem exigir contribuição financeira por parte dos usuários. Os serviços privados incluem aqueles que têm ou não fins lucrativos e são administrados por um indivíduo ou organização privada. Os serviços privados com fins lucrativos incluem os serviços prestados por operadores-proprietários que exploram um único centro ou os fornecedores que possuem vários centros, tendo em vista a obtenção de lucros. Os trabalhadores independentes que fornecem serviços diurnos de atendimento familiar podem ser considerados, também, integrantes do setor com fins lucrativos. Os serviços privados sem fins lucrativos incluem os grupos voluntários ou comunitários (por exemplo, as cooperativas de pais) que dispõem do estatuto legal de organizações caritativas ou de outras organizações sem fins lucrativos; tais serviços podem se beneficiar – totalmente ou em parte – de financiamento público (privado conveniado) ou serem inteiramente financiados pelo privado (privado não conveniado). São variáveis, segundo o país, as medidas que regulamentam ou autorizam o setor privado a operar segundo a lei do mercado. Como essas distinções respeitantes à gestão, financiamento e regulamentação dos setores público e privado de ECPI são decisivas para compreender as questões relativas à sua qualidade e a seu acesso nos diferentes países, elas foram examinadas neste relatório.

Questões contextuais da política de ECPI

Introdução

No decorrer dos últimos vinte anos, o contexto das políticas de ECPI foi marcado por um certo número de importantes mudanças ocorridas na área demográfica, econômica e social. Na maior parte dos países, a evolução mais marcante terá sido o aumento da taxa de participação das mulheres no mercado do trabalho. A maior parte delas foram obrigadas a fazer malabarismos entre as exigências familiares e domésticas, por um lado, e, por outro, seu compromisso em estruturas de trabalho remunerado que, no essencial, haviam sido estabelecidas para corresponder às exigências do trabalho masculino. A disponibilidade e o custo da ECPI, assim como de outros serviços em favor das famílias, permitindo a retirada temporária do mercado do trabalho, graças às licenças maternidade/paternidade exerceram uma grande influência sobre a possibilidade proporcionada às mães de optarem entre participação no mercado do trabalho e educação dos filhos mais novos (OCDE, 1999a). No decorrer dos últimos anos, foi dada atenção mais acentuada e concedido financiamento mais generoso por parte dos governos aos serviços de ECPI. Alguns países têm demonstrado uma crescente sofisticação em sua maneira de administrar a interface trabalho/família, superando o debate a respeito das vantagens e inconvenientes da educação das crianças pelos pais, enquanto outros estão apenas começando a abordar a questão. Grandes mudanças demográficas, econômicas e sociais produziram-se em todos os países-membros da OCDE e têm influenciado o bem-estar das crianças e suas famílias.

Na primeira parte deste capítulo, examinaremos as principais tendências e mutações contextuais que têm moldado as políticas e serviços de ECPI. Na segunda parte estudaremos a maneira como essas questões contextuais têm exercido influência sobre as diferentes concepções relativas à primeira infância, sobre o papel das famílias e sobre os objetivos de ECPI, por um lado, e, por outro, o modo como tais concepções têm marcado a política e a prática.

2.1. Evolução demográfica, econômica e social

Principais pontos

Nesta Seção, estudamos as principais orientações – assim como a evolução demográfica, econômica e social nos últimos vinte anos – que são essenciais para a compreensão do contexto no qual se inserem as atuais políticas de ECPI. Examinamos o modo como tais questões de contexto têm exercido influência sobre os diferentes pontos de vista a respeito da primeira infância, do papel a ser desempenhado pelas famílias e das finalidades de ECPI, por um lado, e, por outro, o modo como esses pontos de vista moldaram a política e a prática:

- O envelhecimento da população, o declínio da taxa de fecundidade e a crescente proporção de crianças que vivem em famílias monoparentais fazem parte da nova paisagem demográfica. Os países com as mais elevadas taxas de trabalho feminino são precisamente aqueles cuja taxa de fecundidade é também mais elevada, o que sugere que a participação das mulheres no mercado do trabalho e a educação das crianças são atividades complementares.
- O forte crescimento do número de casais com dupla renda, estimulado pela crescente participação das mulheres na população economicamente ativa, torna as políticas de ECPI e das licenças maternidade/paternidade ainda mais importantes para o bem-estar das famílias. Em relação aos homens, as mulheres correm mais riscos de encontrarem uma atividade remunerada que não respeite a lei, o que pressupõe *status* social e econômico inferiores.
- A manutenção da remuneração e a proteção do emprego no decorrer das licenças maternidade/paternidade constituem medidas amplamente reconhecidas em quase todos os países participantes deste estudo como parte integrante de uma estratégia essencial para ajudar os pais que se esforçam por conciliar atividade remunerada com vida familiar, além de promover a igualdade de gênero. A duração, a flexibilidade do emprego, o nível de remuneração, assim como a utilização dos serviços pelos homens e mulheres variam Segundo os países.
- Apesar das isenções fiscais e da transferência de renda contribuírem para a redistribuição da renda em favor das famílias com crianças pequenas, em alguns países mais de 20% das crianças ainda vivem em situação de pobreza relativa. Medidas de garantia de recursos destinados a tornar os pais mais aptos ao emprego, assim como intervenções precoces e bem focalizadas podem melhorar as oportunidades das crianças no decorrer de sua vida e promover a coesão social.

2.1.1. Evolução demográfica: taxa de fecundidade, constituição familiar e diversidade

No decorrer das últimas duas décadas, a paisagem demográfica modificou-se de maneira espetacular para as famílias (ver Tabela 2.1). O declínio da taxa de fecundidade, associado a uma expectativa de vida mais elevada ao nascimento e a taxas de mortalidade em queda, contribuiu para a mudança da estrutura da pirâmide das idades relativa à população dos países-membros da

Tabela 2.1. Tendências Demográficas

	População com idade inferior a 6 anos			Índice conjuntural de fecundidade ^a		Número de famílias monoparentais			Idade das mulheres no momento do primeiro parto	
	1990	Em % da população total 1990	1999	1999	1987	1997	Em % de todas as famílias com crianças (década de 90)	% de aumento entre 1983 e 1996	1980	1993
	1.536.473 ^b	8,7 ^b	1.536.498	8,1	1,9	1,8 ^c	1993	n	25,3 ^d	28,3
Austrália	708.475	7,1	700.550	6,9	1,5	1,6	1996	15	n	26,0 ^e
Bélgica	339.752	6,6	413.540	7,8	1,5	1,8	1996	13	24,1	26,7
Dinamarca	23.354.000 ^b	9,1 ^b	23.026.004 ^f	8,6 ^f	1,9	2,1	n	n	25,7	26,4
E.U. da América	374.746	7,5	369.870	7,2	1,6	1,8	1996	17	n	26,7
Finlândia	1.103.910	7,4	1.173.578	7,4	1,6	1,5	1996	11	27,5	27,8
Holanda	3.379.798	6,0	3.207.866	5,6	1,3	1,2	1996	11	24,4	26,9
Itália	326.451	7,7	362.566	8,2	1,8	1,9	1993	20	n	25,5
Noruega	699.710	7,1	663.030	6,6	1,6	1,5	1996	12	23,6	25,2
Portugal	4.551.448	7,9	4.412.519	7,4	1,8	1,7	1996	23	24,6	27,5
Reino Unido	760.160 ^b	7,4 ^b	591.961	5,8	1,9	1,2	n	n	22,4	22,3
Rep. Tcheca	636.440	7,5	608.859	6,9	1,8	1,5	1993	18	25,0	26,5
Suécia										
Alemanha	5.205.315	6,6	4.757.243	5,8	1,4	1,4	1991	16	n	n
Áustria	534.216	6,9	530.973	6,6	1,4	1,4	1996	14	n	25,0
Canadá	2.376.750 ^b	8,3 ^b	2.308.017 ^f	7,7 ^f	1,6	1,6 ^c	1991	20	24,6	26,8
Coreia	3.939.212 ^b	9,0 ^b	4.292.484	9,2	1,6	1,6 ^c	1995	9	24,4	26,3
Espanha	2.575.922	6,6	2.296.673	5,8	1,5	1,2	1996	8	n	27,1
França	4.532.350	8,0	4.294.293	7,3	1,8	1,7	1996	15	25,0	27,6
Grécia	674.725	6,7	607.490	5,8	1,5	1,3	1996	7	n	25,7
Hungria	738.332	7,1	640.044	6,3	1,8	1,4	1990	24	n	n
Irlanda	345.991	9,9	309.021	8,3	2,3	1,9	1996	13	n	n
Islândia	25.213	9,9	26.098	9,5	2,1	2,0	1993	21	n	24,3
Japão	7.551.000 ^b	6,1 ^b	7.164.000 ^f	5,7 ^f	1,7	1,4	1995	13	26,4	27,2
Luxemburgo	27.031	7,1	34.307	8,0	1,4	1,7	1996	11	n	n
México	13.346.195	16,1	13.365.611 ^f	13,9 ^f	3,7	2,7 ^c	n	58	n	n
Nova Zelândia	342.800 ^b	9,8 ^b	341.610 ^f	9,0 ^f	2,0	2,0 ^c	1996	26	24,9 ^{d,g}	28,7 ^{a,h}
Polónia	3.303.876	8,6 ^b	2.609.598	6,7	2,2	1,5	n	n	n	n
Suiza	460.434	6,9	486.798	6,8	1,5	1,5	1991	14	26,4 ⁱ	28,1 ⁱ
Turquia	7.964.000 ^b	13,5 ^b	7.931.000 ^f	12,4 ^f	3,8	2,7 ^j	n	n	n	n

n. Dados não disponíveis

a. Número médio de filhos por mulher com idade compreendida entre 15 e 49 anos.

b. 1993.

c. 1996.

d. 1981.

e. 1990.

f. 1998.

g. Dados que se referem aos nascimentos viáveis, somente no casamento do momento.

h. 1995.

i. Somente mulheres casadas.

j. 1994.

Fontes: Banco de dados da OCDE sobre a Educação (2000); OCDE en chiffres (2000); Eurostat, Familles mono-parentales: un phénomène croissant (1998); OCDE (1999a).

Envelhecimento da população, queda da taxa de fecundidade e constituição tardia da família –outras tantas características comuns a todos os países participantes deste estudo.

Existe uma relação entre a elevada taxa de participação das mulheres no mercado e a taxa de fecundidade mais elevada.

OCDE. Por consequência, a porcentagem de crianças em relação ao conjunto da população (atualmente, de 5 a 9% nos países objetos deste estudo) decresceu e deverá declinar ainda mais no decorrer das próximas décadas, enquanto se verifica o aumento da proporção de idosos. No interior desses países, o envelhecimento generalizado da população é mais marcante nas regiões rurais ou isoladas porque os jovens trabalhadores em busca de oportunidades de emprego migram para as zonas urbanas. A taxa de fecundidade diminuiu de forma considerável e chegou mesmo a cair abaixo da taxa de substituição das gerações em todos os países examinados, com exceção dos Estados Unidos da América; ao mesmo tempo, na maior parte dos países, aumentou substancialmente a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho. A evolução desse mercado parece exercer forte influência sobre a constituição da família: para se casarem ou terem o primeiro filho, os jovens esperam pela conclusão de seus estudos ou por uma situação profissional mais estável do pai ou da mãe, ou dos dois (OCDE, 1999a). Em relação ao passado, essa iniciativa só é assumida mais tardiamente, como é testemunhado, em particular, pela idade em que se verifica o primeiro casamento e o nascimento do primeiro filho: em todos os países, com exceção da República Tcheca, a idade média em que as mulheres ganham o primeiro filho está acima dos 25 anos.

Em alguns países (por exemplo, Austrália, Itália e República Tcheca), é inquietante o declínio das taxas de natalidade, enquanto outros parecem menos atingidos ou apresentam taxas de natalidade mais elevadas (por exemplo, a Holanda). No entanto verifica-se que os países em que a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é mais elevada apresentam uma taxa mais elevada de fecundidade – número médio de nascimentos por mulher com 50 anos, no decorrer de seus anos de procriação. Parece que a educação das crianças e o trabalho remunerado sejam atividades *complementares* e não *alternativas* (OCDE, 1999a). Não é certo que as políticas que visam aumentar a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho se traduzam por uma elevação da taxa de fecundidade, mas é interessante observar que a queda da fecundidade na Suécia, no decorrer da década de 90, verificou-se após uma elevação da taxa de desemprego. O declínio da taxa de fecundidade tem amplas consequências sociais, econômicas e educativas. A provável diminuição da população economicamente ativa significa que as competências das mulheres serão cada vez mais necessárias no emprego remunerado para garantir a competitividade contínua dos países-membros da OCDE; enquanto a demanda de serviços em favor das crianças parece estar decrescendo, a demanda global de serviços e profissionais de cuidados e atendimento à primeira infância tenderá a crescer continuamente já que um número crescente de pessoas idosas irão viver sozinhas (ver Seção 3.5). Por outro lado, a diminuição da dimensão das famílias significa que muitas crianças crescem sem irmãos nem irmãs; as ocasiões informais de socialização – tanto nas regiões rurais, quanto nas zonas urbanas – tornam-se raras, conduzindo a uma exigência mais premente por estruturas destinadas às crianças em que possam interagir com adultos e outras crianças.

A população dos países-membros da OCDE está também em via de tornar-se cada vez mais heterogênea em razão da imigração, da chegada de refugiados e de pessoas que solicitam asilo, assim como de imigrantes em busca de trabalho nos países que têm falta de mão-de-obra. Em relação à população restante, esses grupos minoritários têm, em geral, um maior número de filhos, nascidos também quando os pais são jovens relativamente à idade em que seus pares ganham filhos. Por consequência, podemos afirmar que a fração de crianças oriundas das minorias étnicas está em via de crescer mais rapidamente do que a maioria étnica da população em países, tais como Austrália, Bélgica (Comunidade Flamengo e Francesa) e Holanda; no entanto, nessa área, os dados estão incompletos. A diversificação da população e o crescente pluralismo cultural da sociedade exercem impacto sobre os serviços de educação, incluindo os de ECPI. Em vários países, (por exemplo, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Holanda e Suécia), têm sido aplicadas políticas destinadas a estender aos imigrantes e aos grupos étnicos minoritários o acesso aos serviços em favor das crianças a fim de que elas e suas famílias venham a imergir na língua e tradições da sociedade onde vivem; ao mesmo tempo, é oferecida aos pais a oportunidade de estabelecerem contatos sociais e construir redes de intercâmbio. Os países que têm populações autóctones (Austrália, Estados Unidos da América, Finlândia, Noruega e Suécia) tentam preservar as línguas e culturas tradicionais dessas populações, além de se esforçarem por fornecer os meios para que as famílias possam integrar-se na sociedade dominante. A necessidade tanto de pessoal especializado na área da primeira infância, quanto de serviços para avaliar e responder às necessidades de famílias que se diferenciam do ponto de vista étnico, cultural e lingüístico, permanece um desafio para numerosos países (ver Seção 3.1).

Outra tendência que se observa é a do crescente número tanto de crianças que vivem sozinhas com a mãe ou o pai, quanto de mulheres que desempenham o papel de chefe de família, responsáveis pela educação da criança e ao mesmo tempo pela renda familiar. A taxa de famílias monoparentais varia segundo os países: por exemplo, as crianças nascidas nos Estados Unidos da América, Reino Unido e Suécia, correm maiores riscos de se encontrarem em famílias desse tipo do que aquelas nascidas na Itália ou Portugal. A Tabela 2.1. mostra que, em vários países, a proporção de famílias monoparentais é igual ou superior a 20%: essa evolução está associada ao aumento do número de divórcios e separações; e, em menor medida, também à elevação dos nascimentos fora do casamento. Na maior parte dos países e, em particular, nos Estados Unidos da América e Reino Unido, cresceu substancialmente o número de crianças nascidas de mães solteiras. Os números correspondentes são igualmente elevados nos países nórdicos; no entanto, nessa região da Europa, uma importante parcela nasceu em casais estáveis, cujos membros habitam no mesmo lar. A probabilidade de

Existe uma relação entre a elevada taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho e a taxa de fecundidade mais elevada.

O pai ou a mãe, isoladamente, deverá criar os filhos e, ao mesmo tempo, garantir a renda familiar.

ter de criar sozinha um filho está associada à gravidez precoce, seja fora ou dentro do casamento. O pai ou a mãe, isolados, têm de enfrentar numerosas dificuldades:

As mães sozinhas devem assumir a dupla responsabilidade de garantir a renda familiar e cuidar dos filhos, e desejam se integrar no mercado de trabalho. Este, no entanto, nem sempre reconhece as obrigações familiares e nosso sistema social continua muitas vezes considerando a disponibilidade das mães como algo indiscutível (é o que se depreende, por exemplo, do emprego dos tempos escolares, da oferta de serviços de guarda para as crianças, dos horários de funcionamento do comércio e das repartições públicas, etc.) (OCDE, 1999a, p. 19).

São numerosas as conseqüências para as políticas de ECPI. Para permitir o ingresso e a permanência das mães sozinhas no mercado do trabalho, ressentem-se da necessidade de maior acesso a uma ECPI, financeiramente viável. Ao estabelecerem os horários de funcionamento, custos e objetivos de envolvimento dos pais, os serviços de ECPI deveriam ser sensíveis às restrições de tempo e dinheiro enfrentadas pelas mães sozinhas. Além disso, o mercado do trabalho deverá, igualmente, propor soluções de flexibilidade de modo que, à semelhança dos outros países, o chefe de família sozinho tenha a possibilidade de atingir o equilíbrio entre suas responsabilidades profissionais e familiares.

2.1.2. Família e trabalho: um equilíbrio delicado

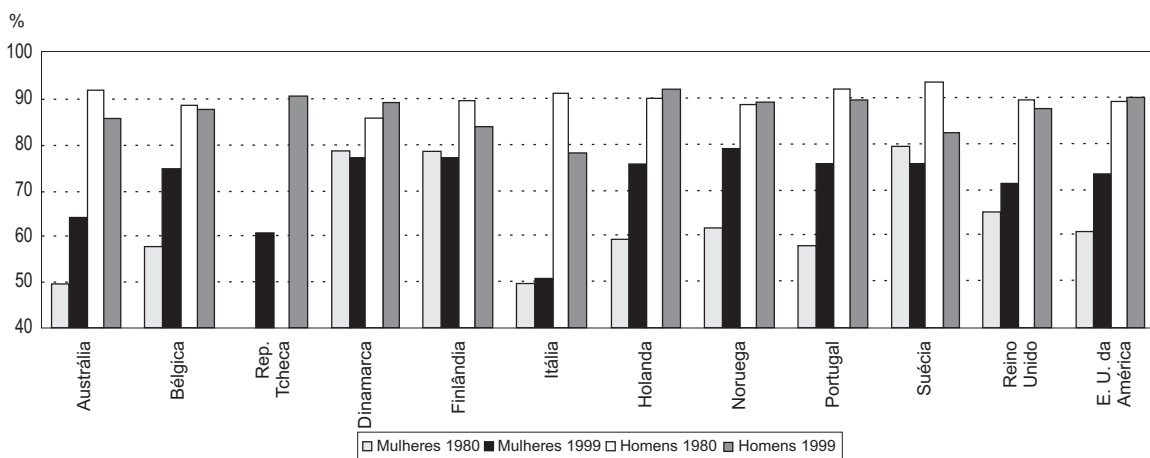
À medida que cresce o número de mulheres que ingressam no mercado do trabalho...

Nos últimos anos, verificaram-se numerosas e marcantes mudanças na constituição familiar que acarretaram conseqüências para as políticas educativas e sociais. O desejo de maior independência econômica por parte das mulheres e a mudança das regras domésticas, a melhoria de seu nível de instrução e a demanda de um suplemento de mão-de-obra expressa pela economia (devida, em particular, ao crescimento do setor dos serviços), todos esses fatores contribuíram para o aumento da taxa de atividade remunerada das mulheres (OCDE, 1999a). As variações transnacionais das taxas de participação das mulheres no mercado do trabalho estão associadas às particularidades culturais, aos comportamentos sociais e econômicos, assim como à disponibilidade de apoios, incluindo o acesso à ECPI formal ou não. Como, nos diferentes países participantes do estudo, as informações a respeito das mães com crianças de idade inferior a 6 anos não foram anotadas de maneira coerente, torna-se difícil efetuar comparações transnacionais. Nesta Seção, portanto, contentar-nos-emos em examinar a evolução das taxas de participação no mercado do trabalho, das mulheres com idade compreendida entre 25 e 34 anos. Considerando que, em média, o casal tem o primeiro filho nessa faixa etária, podemos pressupor que ela inclua um grande número de homens e mulheres com crianças.

Como é demonstrado pelo Gráfico 2.1, em todos os países, com exceção da Itália, um número superior a 60% das mulheres têm um emprego remunerado. Desde o início da década de 80, a participação feminina na população economicamente ativa aumentou significativamente na Bélgica, Noruega, Holanda e Portugal; tal participação foi menor na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido. A recessão econômica ocorrida no começo da década de 90, levou à redução das taxas de atividade remunerada das mulheres na Dinamarca, Finlândia, República Tcheca e Suécia, embora os níveis tenham permanecido elevados. Pelo contrário, na maior parte dos países, verificou-se uma queda nas taxas de empregabilidade masculina. A crescente precariedade do emprego entre os homens e a instabilidade cada vez maior do casamento têm também incentivado as mulheres a participar do mercado do trabalho para garantirem estabilidade econômica em seus lares. Por consequência, um crescente número de mulheres – assim como de homens – são obrigados a enfrentar obrigações duplas e conflitantes entre responsabilidades profissionais e familiares. Na Finlândia, por exemplo, um número superior a 60% das mães com um filho de 3 anos são assalariadas, contra 70% de todas as mulheres da faixa etária de 25 a 34 anos, enquanto na Austrália somente 47% das mulheres com um filho de 3 anos trabalham, contra 64% de todas as mulheres da mesma faixa etária. A maior parte dos governos têm investido na expansão dos serviços de ECPI e no prolongamento dos horários de seu funcionamento para enfrentarem uma demanda cada vez maior. No entanto, em alguns países, o acesso limitado à ECPI tem constituído uma barreira para o acesso das mulheres ao mercado do trabalho.

... homens e mulheres são obrigados a assumir responsabilidades profissionais e familiares contraditórias.

Gráfico 2.1. Evolução das taxas de emprego¹ na faixa etária de 25 a 34 anos, 1980-1999



1. Proporção emprego/população

Fontes: Para todos os países, salvo a Itália, Banco de dados das estatísticas da população economicamente ativa da OCDE; por sua vez os dados relativos à Itália provêm de EUROSTAT.

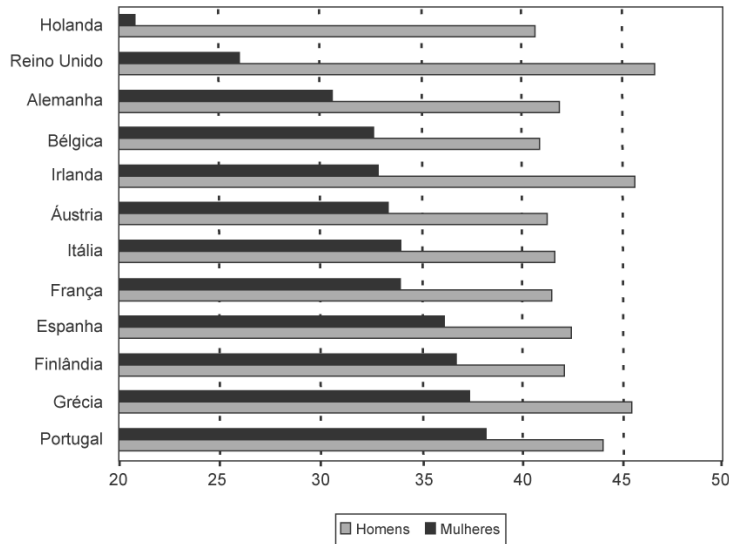
Em particular, a taxa de participação no mercado do trabalho, das mães sozinhas depende, muito mais do que para as mulheres casadas, das disposições da política social. Um grande número de pais (pai ou mãe) sozinhos continua a depender mais dos benefícios sociais do que da remuneração como fonte principal de renda. A sua remuneração relativa é também a mais baixa de todos os domicílios. As taxas de empregabilidade são mais baixas para as mães sozinhas em países tais como Austrália, Holanda e Reino Unido, onde as políticas de garantia dos recursos permitem que os pais isolados se ocupem dos filhos e recebam uma ajuda financeira. As recentes preocupações relativas à crescente dependência em relação aos serviços de proteção social (por exemplo, na Austrália, Estados Unidos da América, Noruega, Holanda e Reino Unido) levaram a estipular um limite de tempo para a vigência de tais vantagens e a desenvolver programas de educação e formação para ajudar os pais sozinhos a ingressarem, de novo, no mercado do trabalho. Nos Estados Unidos da América, os serviços de assistência social (*Temporary Assistance for Needy Families*) têm, atualmente, uma duração limitada; além disso, alguns Estados exigem que, 14 semanas após o parto, seja iniciada a procura de um emprego. Tais políticas acarretaram uma expressiva expansão da demanda por serviços de ECPI acessíveis e de boa qualidade para as crianças mais novas. Até hoje, tal demanda não tem sido satisfeita de maneira adequada.

Os pais/homens de crianças têm horários longos de trabalho...

Na maior parte dos países-membros da OCDE, o período de vida profissional foi reduzido a uma duração relativamente curta em razão, por um lado, do aumento do período de vida escolar e, por outro, da redução da idade de aposentadoria. Significa que o período crítico da promoção profissional coincide, quase sempre, com o período durante o qual as crianças ainda são novas e as exigências sobre a família se tornam maiores. Ao mesmo tempo, homens e mulheres têm, em geral, horários longos de trabalho; no entanto não é surpreendente que as mães de crianças ainda novas trabalhem menos horas do que os pais/homens (ver Gráfico 2.2). A carga horária média de trabalho semanal das mães que têm um filho com idade inferior a 3 anos é de 32.7 horas em toda a União Europeia (UE)⁷, enquanto para os pais/homens essa carga horária chegava a 42.7 horas (Moss e Deven, 1999). Pode acontecer que as responsabilidades domésticas sejam um empecilho para que as mulheres se encontrem em pé de igualdade com homens no mercado do trabalho e consigam penetrar nas áreas profissionais mais interessantes e mais bem remuneradas. As longas horas de trabalho dos pais/homens e as pressões associadas a seus compromissos profissionais constituem, sem dúvida, um empecilho para que possam assumir, paritariamente, as tarefas do lar e os cuidados a serem dispensados aos filhos. “Para que seja verdadeiramente possível conciliar as responsabi-

⁷ Salvo na Dinamarca, Luxemburgo e Suécia.

Gráfico 2.2. Carga horária semanal média das mulheres e homens trabalhadores com um filho de idade inferior a 3 anos, em alguns países, 1997

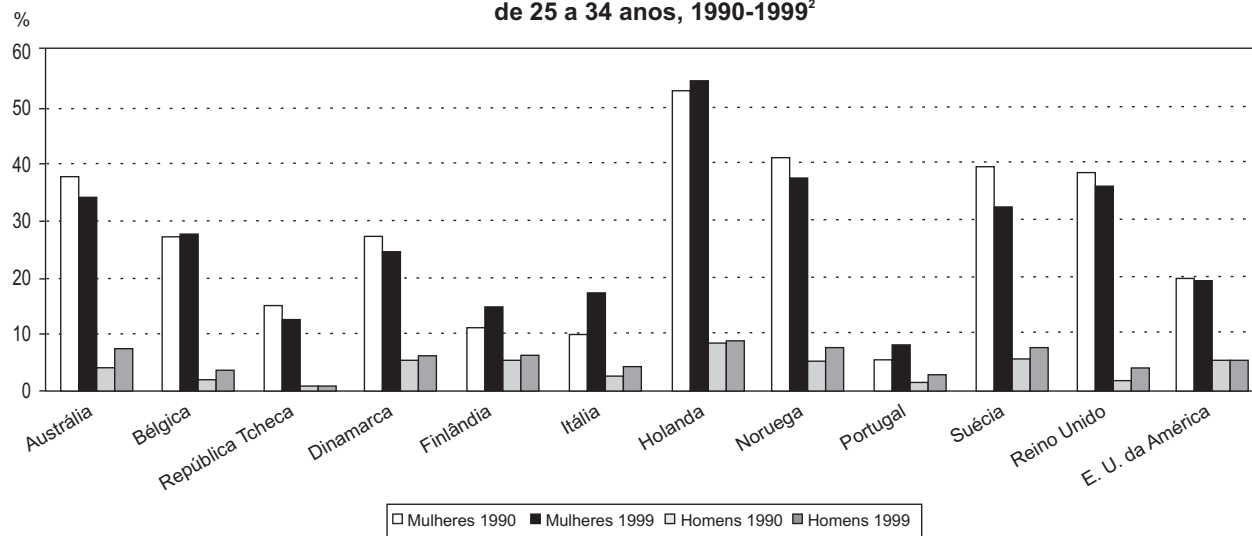


Fonte: Dados da Pesquisa Europeia sobre a população economicamente ativa de 1997, citados por Moss e Deven (1999).

lidades familiares e profissionais, torna-se necessário introduzir mais flexibilidade tanto na organização das tarefas domésticas e dos cuidados prestados às pessoas, quanto nos horários de trabalho. Para atingir tal objetivo, uma infra-estrutura social adequada poderia ajudar enormemente” (OCDE, 1991, p. 12).

Ainda que as elevadas taxas de participação feminina no mercado do trabalho estejam se tornando cada vez mais correntes nos países-membros da OCDE, as modalidades do trabalho masculino e feminino continuam a ser diferentes. Na maior parte desses países, e no decorrer das últimas décadas, aumentou o trabalho em tempo parcial; habitualmente representa mais de 20% do trabalho total feminino e cerca de 10% ou menos do trabalho masculino. Como é demonstrado pelo Gráfico 2.3, o emprego em tempo parcial das mulheres com idade compreendida entre 25 e 34 anos apresenta índices mais elevados na Holanda (54%), seguida pela Noruega (37%) e Reino Unido (36%). Neste, à semelhança dos Estados Unidos da América, a população economicamente ativa em tempo parcial compõe-se, principalmente, de mulheres casadas e mães de família que retomaram o trabalho remunerado em tempo parcial após o nascimento dos filhos e entre cada um desses partos. Verificou-se uma ligeira tendência para o aumento do trabalho em tempo parcial entre os homens. A mais forte proporção de trabalho masculino em tempo parcial encontra-se também na Holanda (9%), seguida pela Suécia (7.4%) e Noruega (7%). Pelo contrário, o número de

... enquanto um grande número de mulheres trabalha em tempo parcial...

Gráfico 2.3. Evolução das taxas de emprego em tempo parcial¹, referentes à faixa etária de 25 a 34 anos, 1990-1999²

¹ Empregos em tempo parcial/Empregos totais

² 1993-1999 para a República Tcheca; 1990-1998 para a Holanda.

Fontes: Banco de dados da OCDE sobre o emprego em tempo integral e em tempo parcial, segundo as definições de cada país.

mulheres que trabalha em tempo parcial é relativamente reduzido em Portugal (8%), República Tcheca (13%) e Finlândia (14%); além disso, o trabalho masculino em tempo parcial é raro na República Tcheca (menos de 1%), Portugal (2%) e Itália (4%). O índice relativo ao trabalho em tempo parcial entre as mães de crianças ainda novas é, em geral, mais elevado do que entre as outras mulheres assalariadas. Esses diferentes modelos de trabalho em tempo parcial e em tempo integral têm implicações para o sistema de ECPI; por exemplo, na República Tcheca, 96% dos jardins de infância funcionam em tempo integral para se adaptarem aos horários de trabalho dos pais.

A elevada taxa de trabalho feminino em tempo parcial poderá ser um sinal das dificuldades encontradas para combinar vida familiar com carreira profissional. Para um grande número de mulheres, a flexibilidade das horas de trabalho significa, habitualmente, que elas ajustam seus horários em casa para poderem assumir um emprego em tempo parcial (OCDE, 1991). Uma taxa elevada de trabalho em tempo parcial pode também refletir a idéia difundida na sociedade segundo a qual é nitidamente preferível para as crianças ainda novas que os pais (em geral, as mães) reduzam suas horas de trabalho. As mulheres que atingiram um elevado nível de instrução têm mais oportunidades de trabalhar em tempo integral, enquanto a taxa relativa ao trabalho em tempo parcial é mais elevada para as mães que só atingiram um nível de instrução baixo ou médio. Isso pode, em parte, refletir o menor custo de oportunidade do trabalho em tempo parcial para as mulheres, cujo nível de instrução (assim como de renda) é precário, ou revelar as dificuldades

vivenciadas pelas mulheres com nível de instrução baixo para encontrarem um emprego em tempo integral. O trabalho em tempo parcial não implica somente menos horas de trabalho, mas pode estar também associado a um *status* inferior e condições de trabalho menos favoráveis. Mesmo que o emprego em tempo parcial possa tornar o trabalho remunerado compatível com o exercício das responsabilidades familiares, os trabalhadores que ocupam empregos em tempo parcial não chegam a controlar seus horários de trabalho e acabam por ter horários irregulares e noturnos, inclusive nos fins de semana.

Além do trabalho em tempo parcial, outras modalidades inabituais de emprego – terceirização, emprego temporário ou ocasional, trabalho em casa, emprego a curto prazo e trabalho independente – constituem uma realidade em rápida expansão nos países-membros da OCDE: enquanto essas modalidades mais flexíveis de trabalho podem desenvolver ocasiões de emprego, em particular, para as mulheres, a segurança do emprego e da renda, assim como as condições de trabalho, são habitualmente inferiores, o que leva a um risco de marginalização no mercado do trabalho. Na maior parte dos países-membros da OCDE, cerca de 10% dos trabalhadores têm contratos de trabalho temporários que, muitas vezes, dão direito a níveis de proteção social inferiores aos dos contratos em tempo integral e de duração indeterminada. Na Austrália, por exemplo, cerca de 27% da população economicamente ativa, entre a qual se encontra uma maioria de mulheres, está empregada de maneira informal. No decorrer das últimas duas décadas, o trabalho independente também cresceu 3% ou mais nos países-membros da OCDE (OCDE, 1999a). Um número crescente de pais de crianças ainda novas tem condições de trabalho instáveis, com situações de emprego variáveis e de curta duração. Os pais são obrigados, muitas vezes, a aceitar empregos, cujo horário de trabalho é bastante difícil de cumprir; além disso, uma porcentagem relativamente elevada de pais trabalha em turnos, durante a noite e/ou nos fins de semana (ver Gráfico 2.4). Na Finlândia, por exemplo, os pais de cerca de 9% das crianças que frequentavam os centros de guarda trabalhavam em turnos ou em horários irregulares. Em todos os países, os serviços de ECPI têm sido adaptados habitualmente para responderem às necessidades de pais que cumprem um horário regular de escritório. Como são limitados os serviços formais que convêm a crianças com necessidade de guarda durante horários atípicos, um grande número de pais é obrigado a fazer apelo a contratos informais (ver Seção 3.1).

***... e segundo
outras
modalidades não
conformes às
normas.***

As recentes evoluções do mercado do trabalho não têm sido distribuídas de forma paritária: a evolução das necessidades do mercado do trabalho em favor dos trabalhadores altamente qualificados traduziu-se por sensíveis diferenças entre as modalidades de atividade remunerada para as mulheres (e, em menor medida, para os homens) que pertencem

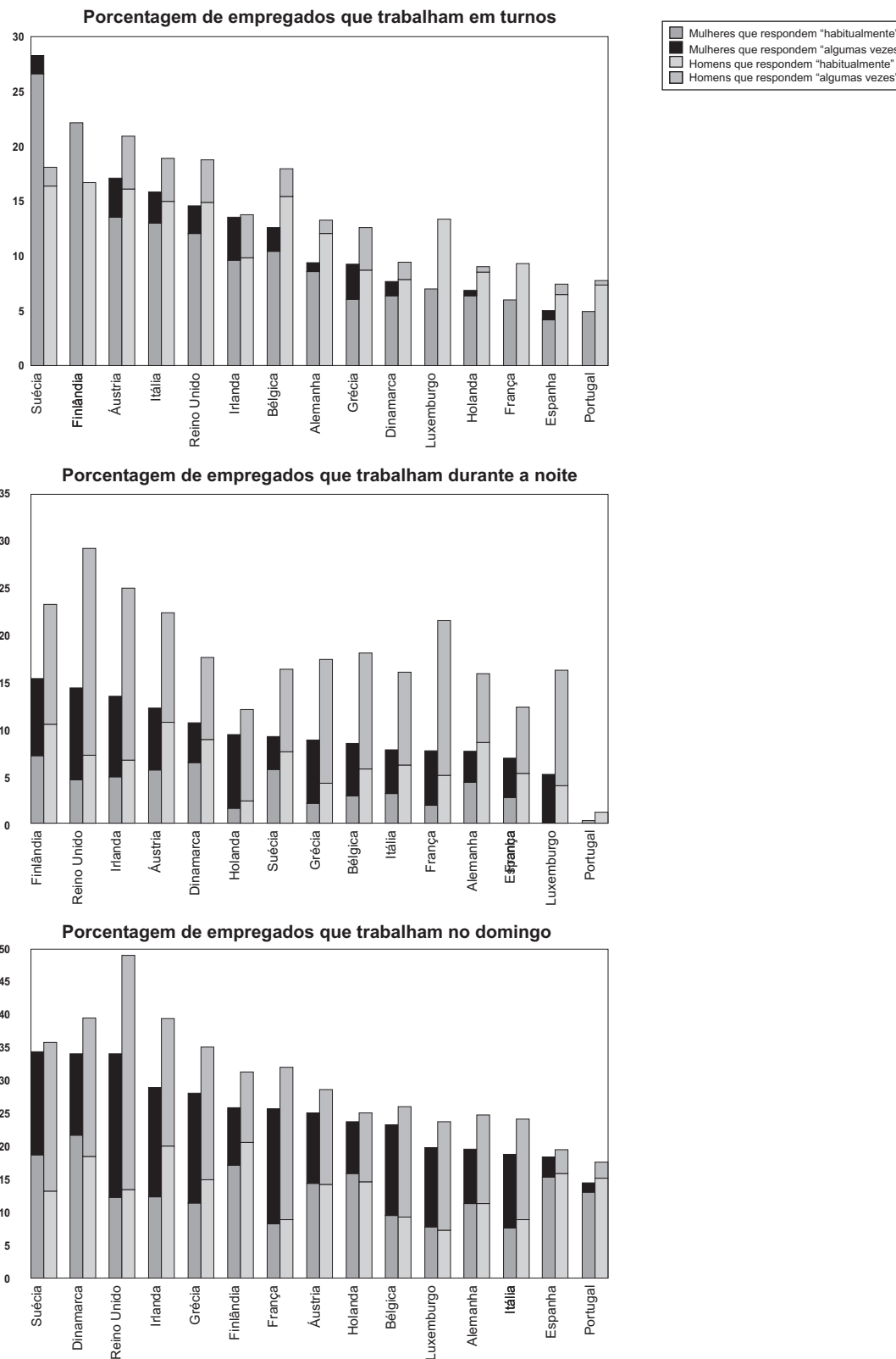
Assiste-se ao surgimento de sinais de uma crescente polarização do mercado do trabalho.

a diferentes categorias socioprofissionais. As mulheres que concluíram estudos superiores e são mães de crianças ainda novas têm, em geral, taxas de empregabilidade duas vezes mais elevadas do que suas homólogas, cujas qualificações são inferiores; além disso, têm também mais oportunidades de trabalhar em tempo integral (ver Gráfico 2.5).

As taxas de desemprego são nitidamente superiores entre as pessoas cujo nível de instrução é mais precário. Verifica-se, também, um rápido crescimento da proporção dos casais que não recebem nenhum tipo de salário, com danosas conseqüências econômicas e sociais para as crianças (por exemplo, na República Tcheca, a taxa de desemprego da minoria *rom* – ciganos – é estimada em 90%). De fato, em grande número de países, existe crescimento simultâneo de casais desempregados e daqueles que têm um trabalho em tempo integral, o que induz a um crescente fosso entre os que se beneficiam do emprego e os que não têm um trabalho remunerado (Förster, 2000). Na Europa, uma criança que cresce no seio de um casal em que os dois adultos estão desempregados corre, no mínimo, quatro vezes mais riscos de crescer na penúria do que aquele que vive em um casal em que, no mínimo, um adulto tem um emprego (UNICEF, 2000). Mesmo que pais portadores de qualificação inferior tenham trabalho, eles correm o risco de não ganharem o suficiente para suprir as necessidades da família. Os países que apresentam maior desigualdade de renda – avaliada pela proporção entre ganho médio em relação ao ganho correspondente ao decil inferior – registram uma quantidade maior de empregos mal remunerados. A ocorrência de baixos salários aumentou na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido à medida que, nesses países, cresceu a desigualdade da renda (OCDE, 1999a).

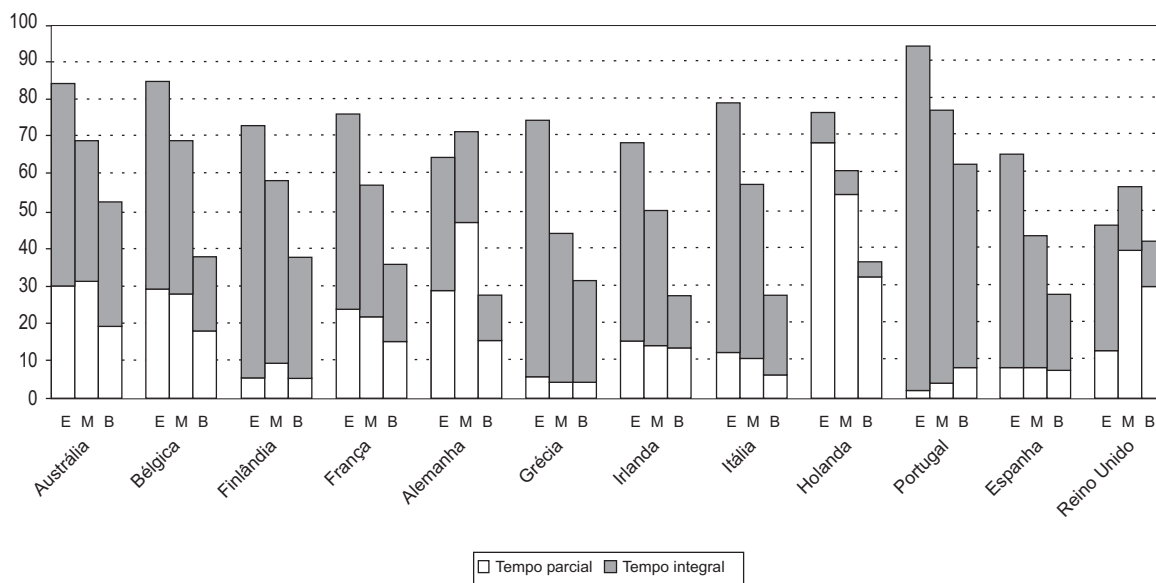
Estas mudanças do mercado do trabalho têm perversas conseqüências sobre as políticas de ECPI: não só é maior o número de mães de crianças ainda novas que trabalham, mas elas exercem empregos bastante diversificados, incluindo empregos permanentes em tempo integral ou parcial, assim como empregos ocasionais. Além do emprego que não se coaduna com as normas trabalhistas, principalmente o trabalho independente e os empregos sazonais, verifica-se a franca expansão dos horários atípicos. A necessidade de adaptação à diversidade e à complexidade das modalidades de trabalho dos pais representa para a política de ECPI um desafio a ser superado. Além disso, a tendência ao prolongamento da duração média da semana de trabalho tem profundas repercussões sobre a organização (principalmente, sobre os horários de funcionamento) dos serviços de ECPI. Ao mesmo tempo, as variações do mercado do trabalho e sua polarização, segundo a situação socioeconômica, são refletidas pela evolução do emprego permanente, do trabalho em tempo integral e das famílias desempregadas. Os serviços deverão adaptar-se à circunstância de que os pais de algumas crian-

Gráfico 2.4. Homens e mulheres que trabalham em turnos (incluindo a noite, sábado ou domingo), 1997



Fonte: Pesquisa de EUROSTAT sobre a população economicamente ativa (1997).

Gráfico 2.5. Situação do emprego das mulheres, segundo seu nível de formação, com um filho de idade inferior a 6 anos, em alguns países, 1997 (%)



Nível de formação: E = Elevado; M = Médio; B = Baixo

Fonte: Dados da Pesquisa Europeia sobre a população economicamente ativa de 1997, citados por Moss e Deven (1999).

ças irão suportar períodos mais ou menos longos de desemprego, traduzindo-se por dificuldades financeiras e outras restrições. Uma política de ECPI focalizada nos países que trabalham corre o risco de fortalecer a crescente polarização das famílias, o que faz com que as crianças acabem vivendo diferentemente sua infância, segundo os pais tenham ou não um emprego. Por último, é indispensável que o mercado de trabalho demonstre maior flexibilidade para responder às necessidades de todos os pais e filhos, tanto mais que a partilha mais equitativa das responsabilidades familiares e dos casais entre homens e mulheres figura entre os objetivos de um grande número de países-membros da OCDE.

2.1.3 Políticas de licença maternidade/paternidade

A licença maternidade/paternidade constitui um importante elemento da maior parte dos sistemas de ECPI.

As medidas relativas às licenças maternidade/paternidade constituem um importante elemento dos sistemas de ECPI nos países participantes deste estudo. Com exceção da Austrália⁸ e dos Estados Unidos da América, existem, em todos os países examinados, políticas de *licença maternidade* remunerada, incluindo a proteção do emprego às mães que trabalham. Assegurada por lei, a *licença maternidade/paternidade* com proteção do emprego – disponível igualmente tanto para o pai, quanto para a mãe, assim como para os pais naturais e adotivos – existe nos 12

⁸ Neste país, a licença maternidade remunerada aplica-se a cerca de 17% das mulheres que trabalham.

Tabela 2.2. Políticas de licença a maternidade/paternidade

País	Duração da licença a maternidade	Parcela do salário mantida	Duração da licença a maternidade/paternidade	Valor do benefício	Licenças suplementares
Austrália	b		12 meses (licença a maternidade/paternidade)	Não remunerada	
Bélgica	15 semanas	82% no 1o mês e, em seguida, 75%	6 meses (3 meses para a mãe e 3 meses para o pai ou 6 meses em tempo parcial)	20.400 FBE (francos belgas) como benefício fixo	Paternidade: 3 ou 4 dias remunerados a 100%. Possibilidade de interrupção da carreira remunerada: 12.308 FBE por mês (um suplemento de 4.450 FBE é concedido pela Comunidade Flamengo).
Rep. Tcheca	28 semanas	69%	Até o 4o aniversário da criança	Benefício fixo	Direito a 2 semanas de licença a paternidade, geralmente, remunerada a 100% da renda. Licença para cuidar dos filhos por um período de 13 (ou 26) semanas gozadas pelo pai e pela mãe com 60% do fundo de desemprego
Dinamarca	18 semanas	100% para um grande número de mães	10 semanas para a mãe e 10 semanas para o pai, geralmente, em tempo integral, além de 2 semanas "gozadas ou perdidas" para o pai	100% da renda ou 60% do fundo de desemprego	
Finlândia	18 semanas	66%	6 meses	66% da renda	Licença a paternidade de 18 dias (3 semanas). Licença para cuidar dos filhos até o 3o aniversário remunerada em cerca de 1.500 FM [Marcos finlandeses] por mês
Itália	21 semanas	80%	10 meses	30% da renda	Licença a paternidade que poderá estender-se até 11 meses se o pai gozar 3 meses de férias
Holanda	16 semanas	100% (com delimitação de teto)	6 meses de licença a maternidade/paternidade não remunerada para a mãe e para o pai, mas os pais deverão também trabalhar, no mínimo, 20 horas por semana	Não remunerada	
Noruega	Incluída na licença a maternidade/paternidade		42 ou 52 semanas	Durante 42 semanas, 100% da renda (com delimitação de teto); durante 52 semanas, 80% da renda (com delimitação de teto)	Licença a paternidade não remunerada de 2 semanas, 30 dias de licença a paternidade na base de "gozada ou perdida"
Portugal	18 semanas	100%	6 meses para o pai e 6 meses para a mãe	Não remunerados	
Suécia	12 semanas	100% (com delimitação de teto)	18 meses	80% da renda (com delimitação de teto) durante um ano; em seguida, 60 SEK (Coroas suecas) por dia, durante 6 meses.	Licença a paternidade de 10 dias de trabalho remunerados a 80% (com delimitação de teto). Outros 30 dias de licença concedidos ao pai na base de "gozados ou perdidos", 80% da renda
Reino Unido	18 semanas, após um ano de trabalho	6 semanas a 90% e 12 semanas com benefício fixo	22 semanas	Não remuneradas	4 semanas suplementares não remuneradas, concedidas em cada ano aos pais, durante 3 anos até o 5o aniversário do filho
E. U. da América	c		12 semanas de licença a nas empresas que empreguem, no mínimo, 50 pessoasd	Não remuneradas, emprego garantido	

a. Em quase todos os países, o financiamento dos benefícios/auxílios faz parte da seguridade social, o que significa que os governos e os empregadores cobrem a maior parte dos gastos. Em alguns países, os empregados contribuem diretamente para o financiamento. Com exceção da Finlândia e Suécia, os gastos totais com a licença a maternidade/paternidade não excedem 1% do PIB (Kamerman, 2000b).

b. Somente 17% das mães recebem uma remuneração de 6 a 12 semanas após o parto (segundo o acordo feito com o empregador).

c. Em função de acordos com a empresa, em alguns casos, a licença a maternidade é remunerada. Cinco Estados concedem licença a por incapacidade que, desde 1977, é obrigatória ao levar em consideração a gravidez e a maternidade.

d. Concedida pela Lei de 1993 sobre a "Licença a maternidade/paternidade e para tratamento médico" (no momento da gravidez, parto ou doença a dos pais). Os empregadores poderão exigir que os assalariados utilizem o período habitual de férias ou os dias de licença para tratamento médico, antes de terem direito a uma licença a familiar.

Fontes: Relatórios Preparatórios dos países participantes do estudo temático; Moss e Deven (2000).

Existem variações entre as políticas de licença maternidade/paternidade em vigor.

países, embora não remunerada em alguns (ver Tabela 2.2). É reconhecido que tais políticas são uma importante contribuição para a educação e o cuidado dos bebês e crianças mais novas, além de constituírem um meio de conciliar as responsabilidades profissionais e familiares⁹. Em vários países, a legislação que regulamenta tal licença é considerada como um dos pilares da igualdade de gênero. Ao mesmo tempo, em alguns países, as sondagens de opinião indicam um forte apoio, tanto dos homens quanto das mulheres, à redução da divisão do trabalho na vida cotidiana das famílias com crianças ainda novas.

Parece que as políticas de licença maternidade/paternidade têm sido bem aceitas tanto pelos empregadores, quanto pelos assalariados, e são aplicadas em quase todos os países examinados; entre eles existem algumas variações no que diz respeito às condições de atribuição, duração, flexibilidade, serviços e utilização. Nos países europeus as políticas em matéria de licença vão da conformidade às normas mínimas fixadas pelas Diretrizes da UE¹⁰ à generosa legislação vigente na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia. Nos países-membros da OCDE, a duração média da licença maternidade/paternidade é de 44 semanas (10 meses); por sua vez, a duração da licença remunerada é, em média, de 36 semanas. Este período compreende, em geral, 14-16 semanas de licença maternidade remunerada, completadas por outras modalidades de licença (Kamerman, 2000b). Os serviços são, quase sempre, financiados por uma associação de seguridade social e verbas públicas; além disso, podem ser completadas pelos empregadores, seja a título voluntário, seja na sequência de convenções coletivas (Evans, 2001). A utilização da licença pelas mulheres é freqüente nos países em que o nível de remuneração das férias é suficiente. Apesar de alguns progressos, na maior parte dos países, o pai raramente goza sua licença paternidade: todavia, na Bélgica, Dinamarca, Noruega, Portugal e Suécia, existe *licença paternidade remunerada* reservada ao pai¹¹. Os sistemas de licença maternidade/paternidade compreendem, em escala cada vez maior, uma quota de licença paternidade que terão de ser “gozadas”; caso contrário, serão “perdidas”.

Várias questões importantes foram formuladas pela licença maternidade/paternidade. Em primeiro lugar, alguns estudos empreendidos na França levam a pensar que, nos países em que é utilizada, essencial-

⁹ De forma mais detalhada, encontrar-se-á na Seção 3.1 uma análise da natureza e existência das políticas de licença maternidade/paternidade que têm repercussões sobre a necessidade e a demanda dos serviços de ECPI.

¹⁰ Em 1992, foi adotada uma diretiva da UE, considerada como medida de saúde e segurança, que fixa a licença maternidade remunerada em 14 semanas; e, em 1998, outra diretiva prevê, no mínimo, três meses de licença maternidade/paternidade com garantia do emprego, como direito concedido aos trabalhadores de ambos os sexos.

¹¹ Em alguns países que não participaram deste estudo – Áustria, Espanha e França –, existe também a licença paternidade remunerada.

mente, pelas mulheres, principalmente em um contexto de elevada taxa de desemprego, tal licença poderá fortalecer não só a discriminação contra o emprego feminino no mercado do trabalho, mas também a distribuição estereotipada das tarefas domésticas (Fagnani, 1999). Além disso, quando os níveis de substituição da renda salarial são baixos, as famílias com crianças correm o risco de sofrer uma considerável queda de sua renda. Na Bélgica (Comunidade Flamengo e Francesa) e na Itália, as mulheres temem que as vantagens duramente adquiridas pelo feminismo não fiquem comprometidas pela duração da licença maternidade de que elas se beneficiam, de forma quase exclusiva. Em alguns países as interrupções de carreira, por mais curtas que forem, poderão ter efeitos negativos a longo prazo sobre os ganhos, a segurança da renda e a promoção profissional. Questões da mesma ordem são formuladas a propósito da *licença para cuidar dos filhos* com a duração de dois ou mais anos (por exemplo, na Dinamarca, Finlândia, Noruega e República Tcheca) e que prevêm uma reduzida taxa compensatória de benefícios concedida aos pais que se ocupam dos próprios filhos. As mães com instrução e qualificação inferiores é que, na maior parte das vezes, aproveitam dessas licenças com baixa remuneração, correndo assim o risco de serem marginalizadas ainda mais do mercado do trabalho. Em certos casos, as crianças não têm o direito de freqüentar os serviços públicos de ECPI durante o período de licença, o que levanta problemas em relação à equidade. Portanto, não é surpreendente que as crianças oriundas de famílias com baixo nível de instrução sejam, muitas vezes, as últimas a ter cesso aos serviços oficiais de ECPI. Em suma, algumas políticas relativas às licenças correm o risco de lesar a igualdade de oportunidades e contribuir para a desigualdade socioeconômica.

Em segundo lugar, quando são questionados em relação ao pouco entusiasmo em gozar da licença paternidade, os homens citam, em geral, a queda da renda familiar e acrescentam outras razões, tais como os problemas de retorno após a licença, os perigos de uma ruptura em sua vida profissional e, até mesmo, as reações negativas de seus superiores e colegas. Em numerosos países, os homens passam ao largo dos retornos emocionais prodigalizadas pela educação e cuidado dos filhos porque ficam imobilizados pela imposição da divisão das responsabilidades profissionais e familiares entre o homem e a mulher. Campanhas públicas poderiam ativar a tomada de consciência e apoiar os pais/homens que decidem gozar sua licença, assim como alertá-los para direitos que eles podem “gozar ou perder”. Na Noruega, antes da instauração de um período de licença reservado ao pai, somente 1 a 2% dos pais/homens gozavam tais férias. No entanto, em 1998, por ocasião da adoção de uma quota de licença paternidade de quatro semanas não-transferíveis, os homens começaram a gozá-la com maior freqüência, passando para 78% os pais/homens que apresentavam as condições para usufruírem o benefício (*Statistics Norway*, 1998). Na Dinamarca,

***Algumas
políticas poderão
ter
consequências
desfavoráveis em
relação à
igualdade de
gênero.***

***As “quotas
reservadas ao
pai” poderiam
incitar os
homens a gozar,
com maior
freqüência, da
licença
maternidade/
paternidade.***

Redes sociais, serviços flexíveis e locais de trabalho bem adaptados às famílias ajudam os pais que trabalham.

Itália e Suécia, foi aprovada também legislação relativa à licença paternidade, acompanhada por um quota, para incitar os novos pais/homens a participarem de forma mais ativa da educação dos filhos.

Em terceiro lugar, existem outros meios de favorecer o equilíbrio entre o trabalho e a família. Por exemplo, na Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia, a lei garante a flexibilidade dos horários de trabalho para os pais com filhos ainda pequenos; por sua vez, na Noruega, a lei autoriza o gozo da licença maternidade/paternidade em tempo parcial. Em alguns países (Austrália, Estados Unidos da América, Holanda, Reino Unido) as empresas completam, muitas vezes, as disposições jurídicas com outras alternativas favoráveis à família (licença por razões familiares, modificações da legislação profissional por conveniência familiar, ajuda prática para a ECPI e acesso facilitado à formação e informação) (Evans, 2001). Estas alternativas podem ser particularmente importantes para as famílias nos países em que a lei é limitada e a ECPI pública pouco desenvolvida. No entanto, esta abordagem levanta problemas relativos à equidade porque, em relação a outros trabalhadores, os assalariados dotados de mais elevada qualificação e aqueles que trabalham no setor público e nas grandes empresas têm, em geral, acesso mais facilitado a essas alternativas (OCDE, 2001c). Pode ocorrer que os pais que gozam sua licença sejam auxiliados por clubes de pais formais ou não, casas familiares, centros de proteção familiar e infantil, que podem romper o isolamento das jovens mães e oferecer ocasiões de socialização e estímulo precoces aos bebês e crianças mais novas. Tais centros ou lugares de encontro podem também desempenhar um papel central na detecção e intervenção precoces, caso os jovens pais ou filhos venham a ter necessidade de um apoio especial. Nos bairros das grandes cidades, as estruturas tradicionais dos serviços sociais correm o risco de não serem suficientes. Pode acontecer que as sociedades sintam necessidade, daqui em diante, de recriar de forma consciente as redes sociais que existiam outrora, graças às famílias ampliadas e aos recursos comunitários tradicionais.

Licenças bem remuneradas e proteção no emprego parecem ser chave, e mais pesquisas sobre a duração mais conveniente de tais licenças são necessárias.

Em suma, os países devem encontrar o justo equilíbrio entre a atribuição aos pais de uma verdadeira escolha (graças a um financiamento suficiente e à garantia do emprego) e as medidas que permitam fazer com que os homens e as mulheres permaneçam, em pé de igualdade, atrelados ao mercado de trabalho. Parece que a chave se encontra não em legislação que proponha licença mal remunerada e de longa duração, semelhante aos serviços da assistência social, mas em políticas que prevejam licenças maternidade/paternidade bem remuneradas e acompanhadas da proteção do emprego durante cerca de um ano, além de vaga garantida na ECPI para os filhos. Aliás, os serviços da assistência social são utilizados, em geral, por mulheres pouco instruídas que, efetivamente, estão excluídas do mercado de trabalho; reforçando os pre-

conceitos sobre o papel dos homens e das mulheres em relação ao cuidado dos filhos mais novos e às tarefas domésticas. Será necessário proceder a outras pesquisas sobre a duração mais conveniente de tais licenças, *do ponto de vista do interesse dos filhos*. O problema está longe de ser simples porque se torna necessário levar em consideração as preferências dos pais, assim como a existência ou não de redes sociais, serviços flexíveis e empresas dispostas a facilitar a vida familiar – outros tantos fatores que podem influenciar consideravelmente o contexto da educação das crianças. Também podemos nos perguntar qual é o custo econômico e social da prioridade reconhecida aos sistemas de licença maternidade/paternidade em relação aos serviços de ECPI, financiados por verbas públicas e destinados à primeira infância.

2.1.4. Políticas sociais e bem-estar da criança

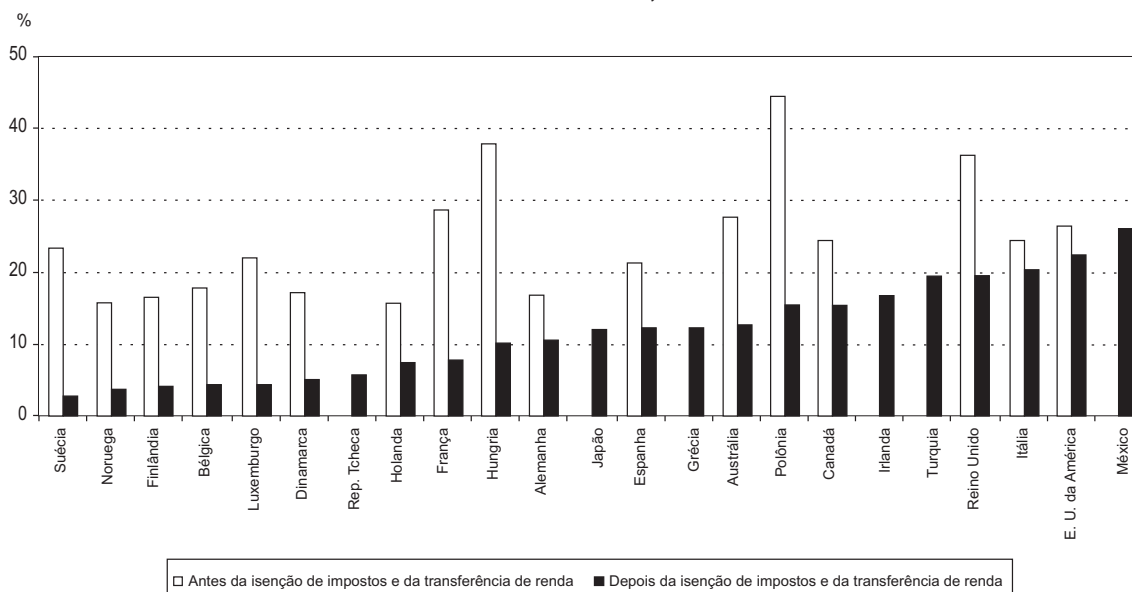
As políticas de ECPI devem ser consideradas como parte integrante de um sistema mais amplo de apoio destinado à promoção do bem-estar das crianças e suas famílias. Os serviços prestados às famílias pelo poder público podem compreender: garantia universal ou indexada de recursos, tendo como base a renda para as famílias com crianças; complemento de renda para ajudar nos cuidados com os filhos em casa; auxílios concedidos no parto; licenças maternidade/paternidade; benefícios em líquido para os pais isolados; e investimentos nos serviços familiares (por exemplo, proteção da criança, aconselhamento, assistência às vítimas de violência doméstica) (OCDE, 2000b). Segundo os dados da OCDE sobre os gastos sociais, as despesas associadas aos benefícios familiares são mais elevadas na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, ou seja, cerca de 3,5% do PIB, o que se encontra bem acima do orçamento alocado em outros países-membros da OCDE (cerca de 2% do PIB). Mais do que outros, os países nórdicos concentram suas despesas nos serviços, incluindo os de ECPI (OCDE, 2000c). Esses países completam muitas vezes tais benefícios com uma generosa assistência às famílias com crianças portadoras de deficiência, sob a forma de ajuda pecuniária, serviços adicionais, pagamento de acompanhantes, etc. Em geral, as famílias com baixa renda têm direito a consideráveis ajudas específicas (por exemplo, destinadas à moradia e assistência médica). Na maior parte dos países, o sistema fiscal desempenha igualmente um papel na redistribuição da renda pelas famílias. As variações transnacionais das ajudas às crianças e suas famílias podem ser explicadas, em parte, pela riqueza, demografia e mudanças econômicas, mas refletem também as diferenças tanto de valores sociais, como de prioridades políticas (Kammerman e Kahn, 1997).

Um dos grandes objetivos da política social dos países-membros da OCDE é a redução da pobreza infantil. As taxas relativas de pobreza

Os efeitos negativos da pobreza sobre o bem-estar das crianças e da sociedade.

são influenciadas por certos fatores, entre os quais a existência de famílias monoparentais, a má distribuição do emprego, a desigualdade dos salários e a transferência de renda por parte do poder público aos desempregados ou às pessoas cujo trabalho é mal pago (UNICEF, 2000). Ainda que a maior parte dos países-membros da OCDE tenham sofrido, no decorrer das últimas duas décadas, mudanças demográficas e modificações do mercado de trabalho bastante semelhantes, as taxas relativas à pobreza infantil conhecem variações espetaculares que vão de menos de 3% a mais de 20% (ver Gráfico 2.6). A situação de *pobreza relativa* diz respeito a casais, cuja renda é inferior a 50% da renda média. Essa definição é correntemente utilizada na maior parte dos países-membros da OCDE e encontra-se inscrita na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (Artigo 27) que reconhece o direito a um “nível de vida propício ao desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social”. Crescer na pobreza reduz consideravelmente o bem-estar das crianças, seja a curto ou longo prazo (Duncan e Brooks-Gunn, 1997; Gregg *et al.*, 1999). Os pais com baixa renda têm menos condições de comprar bens e serviços para os filhos e correm maiores riscos de viverem em uma moradia de má qualidade, em bairros em que os moradores têm baixa renda, sem saneamento básico o que constitui ameaça para a saúde e segurança, além de terem escolas bem menos equipadas em relação ao que exige a legislação. As crianças em situação de pobreza possuem menos recursos materiais (por exemplo, sapatos e roupas) e menos chances de acesso a atividades sociais e culturais. A

Gráfico 2.6. Taxa de pobreza infantil¹ antes e depois da isenção de impostos e da transferência de renda², década de 1990



1. Compreende os casais com renda inferior a 50% da média nacional.

2. Não há informação disponível sobre a isenção de impostos nem sobre a transferência de renda em relação à Grécia, Irlanda, Japão, México, República Tcheca e Turquia.

Fonte: UNICEF (2000).

pesquisa mostra que a pobreza solapa a esperança e a iniciativa das crianças, além de se traduzir em uma diminuição de suas expectativas e ambições (Kempson, 1996). A longo prazo, os efeitos da pobreza das crianças são, em si mesmos, desincentivadores:

Que se opte pela avaliação do desenvolvimento físico e mental, do nível de saúde e sobrevivência, da renda ou da expectativa de vida, de qualquer modo os indivíduos, cuja infância foi atingida por uma situação de pobreza de renda e de perspectivas, estão em desvantagem de maneira marcante e palpável (UNICEF, 2000, p. 3).

A pobreza das crianças é uma ameaça para a qualidade de vida de todos os cidadãos na medida em que, ao crescerem na situação de pobreza, as crianças correm maiores riscos de apresentarem dificuldades escolares, abandonarem os estudos, serem delinquentes, ficarem desempregadas, sem contar a gravidez precoce e a perpetuação da pobreza e deficiências nas gerações futuras.

Nos seis países-membros da OCDE que têm as mais baixas taxas relativas de pobreza (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Noruega e Suécia), todos eles associam um elevado grau de desenvolvimento econômico a um grau razoável de equidade social e igualdade entre homens e mulheres. O Gráfico 2.6 mostra as taxas de pobreza antes e depois das isenções fiscais e da transferência de renda a fim de avaliar a eficácia das políticas de redistribuição dos recursos destinados a proteger as crianças mais pobres¹². Através das intervenções do poder público, a pobreza das crianças foi reduzida de 20 pontos percentuais na Suécia (e França) e de 16 no Reino Unido. Na Dinamarca, Finlândia e Noruega, esta redução foi superior a 10 pontos. Os Estados Unidos da América e a Itália são os únicos países em que a taxa de redução da pobreza pela isenção fiscal e transferência de renda foi inferior a cinco pontos percentuais; nestes dois países, a pobreza infantil está acima dos 20 pontos. Convém observar que, na República Tcheca – a despeito do desemprego, da maior desigualdade de renda e dos cortes nas despesas relativas à redistribuição, devido à transição econômica e social pela qual o país passou – o governo conseguiu conter a pobreza das crianças, mantendo uma redistribuição significativa pelas isenções fiscais e pela transferência de renda. No decorrer da primeira metade da década de 90, a taxa de pobreza entre as crianças aumentou, neste país, cerca de três pontos e continua sendo uma das mais baixas dos países-membros da OCDE. Enquanto a reorganização dos impostos e serviços permitiu resgatar algumas famílias da pobreza, verifica-se que a desigualdade da renda, assim como o acesso mais limitado aos bens e

Quais são as estratégias utilizadas para reduzir ao máximo a pobreza infantil?

¹² Não dispomos de nenhum dado em relação aos seguintes países-membros da OCDE: Áustria, Coréia, Islândia, Nova Zelândia, Portugal e Suíça. Na UNICEF (2000), também não existe nenhuma informação a respeito da isenção fiscal e da transferência de renda em relação à Grécia, Irlanda, Japão, México, Holanda e Turquia.

serviços destinados às crianças que vivem em famílias pobres, constituem graves problemas a serem resolvidos (UNICEF, 2000).

As inquietações a respeito da pobreza e de seus efeitos sobre o desenvolvimento da criança tornam indispensável a busca de soluções múltiplas para reduzir: a pobreza das famílias monoparentais; a proporção de crianças que vivem em famílias em que os pais estão desempregados; as graves desigualdades salariais na extremidade inferior da renda, além de impedir que aumente o fosso entre os serviços sociais e a renda média. Os países em que a taxa de pobreza infantil é baixa redistribuem a renda a fim de lutarem contra a desigualdade salarial e apoiam a elevação das taxas de participação feminina no mercado do trabalho por meio de generosas licenças maternidade e de serviços de ECPI, financiados por verbas públicas. Outra estratégia consiste em aprimorar o entorno econômico e social da criança por meio de programas de ensino e formação, destinados aos pais com pouca qualificação; essa estratégia revela-se eficaz onde existem serviços de ECPI de boa qualidade. As pesquisas mostram que há uma relação estreita entre a forte proporção de emprego para as mulheres e taxa reduzida de pobreza das crianças. Verifica-se uma relação idêntica entre nível elevado de política familiar e proporção importante de emprego para as mulheres, além de uma terceira correlação entre legislação favorável à família e reduzida taxa de pobreza das crianças (UNICEF, 2000). Nos países em que as taxas de pobreza infantil são elevadas, torna-se também necessário aglutinar as energias políticas para alocar recursos e formular políticas eficazes. Pode acontecer que, ao definir os alvos da redução da pobreza, seja estimulado o apoio público e fornecida uma estrutura que permita a diferentes organizações trabalharem conjuntamente, como no Reino Unido, país em que o governo comprometeu-se a reduzir a pobreza, em 50%, em dez anos, e erradicá-la até 2020.

A política de ECPI poderá contribuir para a luta contra a pobreza...

Além da redistribuição da renda, do ensino e formação profissional dos pais com pouca qualificação, os programas de *intervenção precoce* têm sido estudados pelos governos para atenuar alguns dos efeitos negativos da pobreza sobre as crianças e, ao mesmo tempo, como estratégia a longo prazo para quebrar o ciclo da desigualdade. Os programas de *visitas em domicílio*, por exemplo, podem aperfeiçoar as habilidades dos pais e prevenir o baixo peso no nascimento, que estão fortemente correlacionados à fragilidade das aptidões cognitivas. Esses dispositivos – em geral, orientações sobre saúde e serviços de apoio social – são correntes e, em menor medida, na Austrália e Estados Unidos da América. Da pesquisa sobressai que a participação nos programas de ECPI de qualidade poderá ter efeitos imediatos a curto prazo sobre o desenvolvimento cognitivo e socioafetivo das crianças desfavorecidas (Barnett, 1995; Boocok, 1995; Jarousse *et al.*, 1992). Foi possível demonstrar que alguns efeitos positivos persistem e conduzem à melhoria dos níveis de

bem-estar econômico e social no decorrer da adolescência e da idade adulta (Karoly *et al.*, 1998; OCDE, 1999b). Apesar de a intervenção precoce aperfeiçoar as oportunidades das crianças na vida, tal procedimento não consegue imunizá-las contra as seqüelas de suas experiências escolares posteriores, nem levá-las a superar a pobreza estrutural (Kagan, 1999). Além disso, é difícil para os serviços de ECPI focalizar seus esforços sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças quando suas necessidades essenciais relativas à saúde, nutrição e moradia não estão satisfeitas. Os países preocupados em responder a tais necessidades disponibilizam recursos e vários serviços para as crianças pobres e para as coletividades onde elas vivem.

Até mesmo nos países em que os níveis da pobreza infantil são reduzidos, existe uma inquietação cada vez maior a respeito daqueles que sofrem de exclusão social, ou seja, uma crescente fração da população que esbarra em extraordinários obstáculos para ter acesso à participação plena e integral no mercado do trabalho e na sociedade. Teme-se que tais obstáculos levem à dependência em relação aos serviços, à miséria, a um estado de saúde deficiente e ao acesso limitado aos serviços. Na maior parte dos países europeus existe uma crescente população de refugiados e imigrados que se encontra particularmente marginalizada; em geral, as mulheres e as crianças estão sobre-representadas em tais populações. Em particular, os refugiados são, muitas vezes, traumatizados, na seqüência de seu *status* ambivalente; com efeito, fazem parte do número das pessoas com menos oportunidades de acesso aos benefícios e serviços (Rutter e Hyder, 1998). As comunidades *rom* (ciganos) em Portugal e na República Tcheca – e, em menor medida, em outros países – constituem outra categoria fortemente exposta à exclusão social. É bastante inquietante para o poder público saber que as crianças mais vulneráveis correm o risco de não terem acesso aos serviços de ECPI ou acharem que os serviços à disposição não são sensíveis a suas necessidades (ver Seção 3.1).

... e a exclusão social

Em alguns países – Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda, Portugal e Reino Unido –, foram aperfeiçoadas estratégias para lutar contra a pobreza e a exclusão social que englobam medidas de regeneração urbana, melhoria do acesso aos serviços sociais e integração dos imigrados e minorias étnicas. A política de ajuda social destinada a superar a exclusão assume a forma de ajuda em dinheiro, de ajuda social por intermédio dos serviços (destinados aos deficientes, aos sem-teto e aos toxicômanos) e de ajudas que visam a reinserção profissional (OCDE, 1999a). Recentemente, os governos mostraram interesse pelo papel das políticas e programas destinados à primeira infância para promover a coesão social, além de oferecerem às famílias marginalizadas, principalmente àquelas oriundas das minorias imigradas e étnicas, a possibilidade de estabelecer relações informais e construir redes de apoio.

2.2. Reconhecer as diferentes concepções de criança e os objetivos da ECPI

Principais pontos

- As razões para investir na política de ECPI estão fortemente vinculadas às crenças culturais e sociais sobre as crianças, ao papel das famílias e do governo, assim como aos objetivos da ECPI no interior de cada país e entre os diferentes países.
- Em numerosos países participantes deste estudo, a educação e cuidado da primeira infância deslocam-se do setor privado para o setor público; é dada atenção mais acentuada ao papel complementar das famílias e aos estabelecimentos de ECPI nos primeiros estágios do desenvolvimento e de aprendizagem das crianças.
- Numerosos países têm procurado encontrar equilíbrio entre as concepções do “aqui e agora” a respeito da infância e as que têm em mente o investimento no futuro adulto. Essas diferentes concepções têm importantes consequências para a organização da política e dos serviços em cada um dos países participantes deste estudo.

Objetivos múltiplos moldam a política de ECPI.

Na maior parte dos países, a política de ECPI é definida por uma multiplicidade de objetivos, dentre os quais:

- facilitar a integração das mães das crianças no mercado do trabalho e conciliar as responsabilidades profissionais e familiares;
- apoiar as crianças e as famílias em situação “de risco” e, ao mesmo tempo, favorecer a igualdade das oportunidades de acesso à educação e à aprendizagem ao longo da vida;
- ajudar na implantação de ambientes que estimulem o desenvolvimento global e o bem-estar da criança;
- facilitar a preparação para o ingresso na escola e favorecer os resultados escolares ulteriores;
- manter a integração e a coesão sociais.

A ênfase mais ou menos acentuada dada a estes objetivos políticos difere entre os países e poderá variar em função das condições políticas, econômicas e sociais específicas em determinado momento ou lugar (Cleverley e Phillips, 1986; James *et al.*, 1998; Woodhead, 1999) (ver Destaque 2.1). Em numerosos casos, a ênfase nas próprias crianças decorre de uma política de mais amplo alcance, seja em relação ao emprego, a família e as consequências sociais ou educativas.

Além disso, a razão dominante para investir na educação e cuidado da primeira infância sofre a influência de opiniões específicas sobre as crianças, sobre a responsabilidade a ser assumida para sua educação e cuidado, assim como sobre os objetivos dos estabelecimentos de ECPI (Dahlberg *et al.*, 1999). As políticas de ECPI refletem tais suposições – sobretudo, implícitas – que estão profundamente inscritas na forma de organização das sociedades e em suas visões sociais e culturais. Nesta Seção, veremos mais de perto algumas concepções sobre as crianças e os objetivos correspondentes da ECPI que surgiram no decorrer do estudo temático¹³. Ainda que, nos países participantes deste projeto, possam co-existir diferentes concepções, estas só raramente são explicitadas nos debates. Identificar essas diversas perspectivas poderá constituir uma excelente ajuda, por exemplo, para compreendermos a razão pela qual os países fazem determinadas escolhas de políticas e de ofertas de serviços destinados às crianças, em termos de direção, de pessoal, de envolvimento dos pais, de pedagogia e de financiamento. Nosso objetivo consiste em tornar mais visíveis tais questões políticas e éticas complexas, de tal modo que elas possam ser objeto de uma discussão crítica e democrática.

2.2.1. Quem é responsável pela ECPI?

As considerações sociais relativas à questão de saber a quem incumbe a responsabilidade pela educação e cuidado da primeira infância constituem importante fator para compreendermos a formulação das políticas nos diferentes países. Em outras palavras, quais são os postulados implícitos ou explícitos quanto às responsabilidades respectivas da mãe, pai e outros membros da sociedade quando se trata da educação e cuidado das crianças? No passado, em numerosos países, o postulado dominante era que a educação das crianças dependia do setor privado e não da responsabilidade pública. Os serviços destinados à primeira infância, por conseguinte, eram vistos como uma questão que dizia respeito aos pais – ou seja, na maior parte das vezes, às mães – e não à sociedade; além disso, não era reconhecido o direito das crianças a seu próprio desenvolvimento. Quando a educação das crianças é vista como uma questão privada, a responsabilidade pública ainda é menor para com as crianças mais novas – a não ser que a família seja considerada em situação “de necessidade”. Isso ajuda a compreender não só a razão pela qual, historicamente, numerosos países reservaram as políticas de ECPI para as crianças em situação “de risco” ou tendo sofrido maus-tratos, mas também a razão pela qual só recentemente começaram a adotar uma abordagem mais universal.

¹³ Cada Relatório por País inclui uma discussão mais detalhada relativa às concepções dominantes no respectivo país sobre a primeira infância e sobre os objetivos de ECPI, baseada no estudo dos documentos fornecidos pelos governos e nas discussões com responsáveis, pesquisadores, profissionais, famílias e outros atores.

Destaque 2.1. A transformação social refletida pelas novas maneiras de perceber as crianças e a ECPI na República Tcheca

Ainda que os prédios e as estruturas de base das *materska skola* (ECPI para as crianças de 3 a 6 anos) tenham permanecido intatos após 1989, a “revolução de veludo” trouxe em seu bojo importantes mudanças socioculturais que iriam exercer profunda influência sobre a visão da educação da primeira infância. A educação concebida como a obrigação de alguém se conformar com um saber monolítico e com normas sociais cedeu o lugar ao espírito de pesquisa e de inovação. Grandes esforços foram empreendidos para modificar as relações entre os parceiros da educação e atenuar as pressões impostas às crianças nos estabelecimentos de ECPI. Existe uma nova percepção não só da criança como sujeito de direito, mas também dos pais como parceiros em pé de igualdade; foram estimuladas abordagens pedagógicas e métodos de trabalho mais bem adaptados às necessidades e interesses das crianças, flexibilizadas as rotinas cotidianas dos jardins de infância, abertas classes para grupos de idades mistas e respeitadas as necessidades individuais, assim como as diferenças. As crianças com necessidades especiais estão cada vez mais integradas nos jardins de infância que, daqui em diante, encontram-se abertos ao público. Esta evolução dos pontos de vista teve também como efeito, na República Tcheca, o surgimento de um grande número de programas inovadores para a primeira infância. Foram adotados programas estrangeiros (Waldorf, Montessori, *Step-by-Step*), mas existem igualmente numerosos programas tchecos para as crianças e seus pais que refletem as novas orientações de valores, além de oferecerem um amplo leque de escolhas e de atividades. Imersão em uma língua estrangeira, ortofonia, aulas de natação ou em plena natureza, atividades esportivas, clubes artísticos e musicais são propostos nos jardins de infância dos grandes centros urbanos. Os homens, igualmente, foram convidados a entrar no mundo – anteriormente, feminino – do ensino nos jardins de infância: o serviço militar pode ser substituído por um serviço como assistente nas *materska skola* ou em outros estabelecimentos, proporcionando assim uma presença masculina jovem – e outros modelos de identificação – às crianças. Apesar de não serem duradouras na medida em que se limitam a seguir a moda, algumas dessas inovações ocupam, muitas vezes, o tempo que poderia ser utilizado para a formação das crianças. Além disso, um grande número de pais continua vendo nas *materska skola* uma alternativa de guarda dos filhos que lhes permite ter um emprego remunerado. Pode acontecer, aliás, que alguns Ministérios considerem essa instituição de forma semelhante, ou seja, como um instrumento a serviço do mercado do trabalho. O Ministério da Educação está consciente desses pontos de vista e deseja reformar os jardins de infância de modo que se tornem a primeira etapa do ciclo educativo – um período durante o qual sejam adquiridas importantes competências e se instaurem atitudes pessoais. Por esta razão, começou a trabalhar na preparação de uma proposta pedagógica, destinada às *materska skola*. O novo programa será não só suficientemente genérico para orientar os jardins de infância a incluírem programas sistemáticos e apropriados às crianças, mas também suficientemente flexível para permitir a inovação e a experimentação. O conteúdo educativo será distribuído em cinco esferas: biológica, psicológica, interpessoal, sociocultural e ambiental. O programa irá definir as competências gerais (pessoais, cognitivas e operacionais) que as crianças deverão adquirir nas *materska skola*, em associação com os comportamentos e conhecimentos a serem assimilados no primeiro ciclo do ensino fundamental.

Em alguns países, ainda se considera que a participação do poder público na educação das crianças esbarra nos direitos e responsabilidades dos pais. No entanto, a abordagem adotada por um crescente número de países no decorrer do estudo sugere que a questão já não é de saber se os cuidados dispensados por outras pessoas seriam menos adequados do que aqueles fornecidos pelos pais. Todos os países reconhecem que as mães e os pais/homens são os principais responsáveis pelos filhos e que o entorno familiar é extremamente importante para o bem-estar das crianças. Presta-se também uma crescente atenção ao papel dos pais/homens nos primeiros anos de vida dos filhos. Entretanto verifica-se uma orientação voltada para uma nova concepção em que, em vez de ser uma incumbência exclusiva da família, a responsabilidade pela educação e cuidado da primeira infância deverá ser compartilhada pela família e pelo poder público. Como está descrito no Relatório Preparatório da Holanda:

Torna-se cada vez mais evidente que a responsabilidade pela ECPI deverá ser compartilhada.

...as concepções sobre a educação e a socialização estão passando por mudanças. Ainda que seja atribuída uma importância central e a responsabilidade primeira à família no tocante à educação dos filhos, existe uma tendência voltada para uma nova concepção da socialização das crianças como responsabilidade social compartilhada, envolvendo diversos atores, incluindo o poder público. Tal postura mostra, como exemplo, que existe um novo sentido na política do governo, cujo objetivo consiste em criar comunidades construtivas com a participação, em pé de igualdade, dos cidadãos, profissionais, organizações e governo [Ministério da Saúde, Ajuda Social e Esporte (VWS) / Ministério da Educação, Cultura e Ciência (OCenW), 2000, p. 8].

Em vez de ser considerada como substituta da família, a função da ECPI poderá ser vista como diferente – embora complementar – das famílias. Em Portugal, por exemplo, a lei de diretrizes define a educação pré-escolar nos *jardins de infância* como:

...a primeira etapa da educação básica vista como parte de uma educação que irá durar toda a vida e é complementar à educação fornecida pela família, com a qual ela deveria estabelecer uma estreita cooperação, a fim de estimular uma educação e um desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista sua completa integração na sociedade como indivíduo autônomo, livre e cooperativo (Ministério da Educação, Portugal, 1998, p. 24).

Sob esta perspectiva, tanto o lar quanto os serviços de ECPI, têm papéis muito importantes a desempenhar nos primeiros anos do desenvolvimento e de aprendizagem das crianças, que poderão se beneficiar dessas duas estruturas. Atualmente, a maior parte das crianças têm necessidade de educação e cuidados provenientes de outras pessoas além dos pais, essencialmente porque eles trabalham ou estudam. Além disso, um grande número de crianças cresce em pequenas unidades familiares que consistem em um único adulto, sem qualquer irmão ou irmã em casa e tampouco crianças da mesma faixa etária na vizinhança ime-

diata. Muitas crescem em um ambiente urbano que as priva de sua liberdade de movimentos. As estruturas de ECPI poderão oferecer um atendimento enquanto os pais trabalham, além de um ambiente no qual as crianças possam passar seus primeiros anos aprendendo e socializando-se, graças às relações que estabelecem com outras crianças e adultos. A grande maioria dos países reconhece que os serviços destinados à primeira infância oferecem a possibilidade de identificar as crianças com necessidades especiais ou as crianças em situação de risco; neste caso, têm a possibilidade de intervir o mais cedo possível a fim de prevenir ou reduzir as dificuldades ulteriores. Quando a ECPI é vista como dependente do setor público, os serviços poderão ser considerados como pontos de encontro entre famílias e comunidade, oferecendo um apoio social, em que crianças e adultos têm interesses e uma “voz” que sejam levados em consideração nos processos de decisão. Por exemplo, na Dinamarca:

A organização do espaço deverá satisfazer uma exigência de atendimento e oferecer um ambiente educativo estimulante para a criança. Os estabelecimentos definem o programa em cooperação com as crianças e seus pais para favorecer o desenvolvimento, o bem-estar e a independência das crianças (Ministério das Questões Sociais da Dinamarca, 1997, p. 6).

Ainda que as crianças fiquem em suas casas ou em um serviço organizado, a ECPI poderá ajudar os pais a estimular o desenvolvimento e a aprendizagem dos filhos. Um grande número de países reconheceram que serviços flexíveis para os pais – tais como centros, *garderies* em que é possível entrar sem prevenir, e grupos de educação ativa – poderão revelar-se uma importante ajuda para as famílias com crianças, além de promoverem a coesão social.

2.2.2. Quais são os objetivos dos serviços de ECPI?

As sociedades diferem, igualmente, em função do grau de importância atribuída à infância como período especial que deve ser apreciado como tal ou como preparação para o futuro. Uma concepção comum pretende que as crianças devam ser preparadas para aprender ou ingressar na escola de tal modo que possam, ao final de contas, encontrar seu lugar como trabalhadores em uma economia mundial. Nos países em que esta perspectiva é particularmente difundida, as políticas e serviços podem sublinhar a importância das experiências de qualidade na primeira infância a fim de preparar as crianças para serem bem-sucedidas em sua escolaridade, vida profissional e vida em sociedade. Nesse contexto, é necessário compensar as deficiências que irão marcar as crianças que vivem em famílias carentes. Verbas serão destinadas a crianças consideradas em situação “de risco” a fim de estimular sua capacidade para se tornarem indivíduos autônomos e auto-suficientes, além

de precaver a sociedade contra potenciais gastos advindos da dependência em relação à assistência social, à delinquência e a outros problemas sociais. Ainda que se trate de objetivos essenciais sob uma visão educativa global, urge ter em conta os pontos fortes e as potencialidades da primeira infância, assim como suas fragilidades, e levar em consideração, seja nas políticas ou nos serviços, os interesses das crianças.

Enquanto alguns países têm orientado seus programas em direção a certos grupos, outros assumiram como prioridade o direito de todas as crianças a uma educação de alta qualidade desde sua mais tenra idade, independentemente do *status* socioeconômico ou origens étnicas. O acesso universal à ECPI é visto como meio de promover a igualdade das oportunidades educativas e garantir que todas as crianças – e, em particular, aquelas que têm necessidades especiais ou se encontram “em risco” de fracasso escolar – possam se beneficiar de condições necessárias para estarem “prontas a aprender” quando ingressarem na escola de ensino fundamental. Que a abordagem seja focalizada ou mais universal, o que determina os objetivos dos serviços de ECPI é sempre a criança, como investimento humano fundamental. Quando a ECPI se empenha a priori em familiarizar as crianças com a educação pré-escolar, corre o risco de sofrer pressões, por parte dos programas escolares, no sentido de incitar a ensinar cedo demais certos conhecimentos e competências particulares, principalmente o domínio da leitura, escrita e operações de cálculo. Destarte, corre-se o risco de negligenciar outras áreas importantes da aprendizagem e do desenvolvimento precoces. A aquisição das técnicas de comunicação é um aspecto essencial da ECPI; no entanto, é também importante a maneira de sensibilizar as crianças em relação aos conceitos de leitura e cálculo, além de favorecer seu desenvolvimento. Graças às aquisições na área da educação pré-escolar, reconhece-se daqui em diante o quanto é importante despendar esforços no sentido de considerar a “criança em sua totalidade” e estimular os novos conhecimentos em matéria de leitura e cálculo no âmbito de um programa integrado (ver Seção 3.6).

Outra perspectiva consiste em ver na infância uma importante fase da vida como tal. Segundo o *Plano de Diretrizes* adotado na Noruega:

...a infância como fase da vida tem um grande valor intrínseco; além disso, o tempo livre das crianças, sua própria cultura e seus próprios jogos são fundamentalmente importantes (...) a necessidade de um controle e de uma gestão do [bamehager] deve constantemente ser apreciada em função da necessidade das crianças em relação a suas próprias premissas e com base em seus próprios interesses (Ministério das Questões Familiares e da Criança, Noruega, 1996).

Sob o efeito das influências da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e pela pesquisa sobre a sociologia da infância (James e Prout, 1990), torna-se cada vez mais claro que as crianças constituem um grupo distinto na sociedade. Como grupo, além de sua

***Considerar a
criança como um
“aprendiz”
competente.***

própria cultura, as crianças têm seus próprios direitos e sua própria “voz”. A ECPI oferece às crianças a possibilidade de viver na sociedade de seus pares e dos adultos, além de aprenderem o que significa ser cidadão. Como jovens cidadãos, espera-se que façam parte das comunidades sociais e de aprendizagem, como são considerados os estabelecimentos de ECPI. Uma vez mais, de acordo com a Convenção das Nações Unidas, os países participantes deste estudo sublinham o direito das crianças a expressarem seus pontos de vista, a participarem da escolha e planejamento das atividades ou, segundo seu grau de maturidade, a tomarem parte da avaliação dos estabelecimentos que freqüentam.

Ainda que o objetivo principal da ECPI *não* consista em exercer influência sobre os resultados da vida escolar e profissional ulterior, essa concepção da infância reconhece que é importante que as crianças possuam as competências e as estratégias de aprendizagem de que terão necessidade na escola. De fato, como é observado pelo Relatório Preparatório da Suécia, a *förska* que acolhe as crianças com idade inferior a 6 anos:

..é construída a partir da idéia de que a criança é competente e possui grandes recursos internos, além de ser capaz de formular suas próprias teorias do mundo, descobrir e explorar seu entorno imediato e ter confiança em sua própria capacidade (Gunnarsson *et al.*, 1999, p. 50).

Ressalte-se que as crianças são “aprendizes” competentes desde o nascimento. Considerando que aprendem em todos os instantes e em *todos* os aspectos da vida cotidiana, a divisão entre “educação” e “cuidado” deixa de ter sentido. Têm sido envidados esforços para que todas as crianças – em particular, aquelas necessitadas de um apoio especial – tenham acesso à ECPI. A participação na ECPI é considerada como crucial, sobretudo, para as crianças oriundas de grupos étnicos minoritários, a fim de que entrem em contato o mais cedo possível com a linguagem e as tradições do país em que vivem, de tal modo que possam fazer parte da sociedade e não sofram exclusão social ao ingressarem na escola ou, mais tarde, na vida profissional. Mesmo que se estime que os serviços de ECPI têm um valor a longo prazo para a aprendizagem e o bem-estar das crianças, eles não são concebidos especificamente para preparar as crianças para a vida futura. Nos países que adotaram essa * concepção da infância, determinadas tradições de ensino e de aprendizagem bastante diferentes foram desenvolvidas na ECPI e nas escolas. Recentemente, uma colaboração mais estreita entre a ECPI e as escolas traduziu-se por uma influência pedagógica recíproca entre os dois setores (ver a Seção 3.3).

Não se trata de apresentar uma falsa dicotomia entre o presente e o futuro, entre a criança “tal como é” e a criança “em devir”. De fato, um crescente número de países procura equilíbrio entre a disponibilização de oportunidades que permitam à criança ser bem-sucedida na etapa seguinte de sua educação e na idade adulta, por um lado, e, por outro, o

valor a ser atribuído aos estabelecimentos de ECPI como espaços em que as crianças possam viver sua vida no “aqui e agora”. Segundo parece, se os países adotarem uma visão da criança como rica de possibilidades e capaz de aprender desde o nascimento, assim como encararem a infância como uma importante etapa, os serviços da ECPI poderão ocupar-se tanto do presente quanto do futuro. É este ponto de vista que se expressa no *Curriculum Framework for Children's Services* da Nova Gales do Sul, na Austrália:

As crianças são consideradas como cidadãos atuais na comunidade. O investimento nas crianças, em sua aprendizagem e em seu desenvolvimento, justifica-se pelo fato de que elas são valorizadas no presente e não tanto na perspectiva das repercussões futuras. A vivência de uma criança em um serviço destinado às crianças é, ao mesmo tempo, a vida e a preparação para a vida (New South Wales Department of Community Services, 2000, p. 3).

Temos todos os motivos para acreditar que os estabelecimentos de ECPI que adotam essa visão sobre a infância estarão desafiando as crianças e fornecer-lhes-ão os meios de adquirirem a capacidade necessária para participarem, de um modo geral, da escola, do mercado do trabalho e da vida em sociedade. Ainda que a função primeira dos serviços destinados às crianças mais novas não seja prepará-las para a escolaridade formal, os profissionais que se ocupam dessa faixa etária reconhecem que lhes incumbe oferecer às crianças um leque de experiências apropriadas que, ao ingressarem na escola, lhes permitam ser aprendizes capazes, autoconfiantes, flexíveis e prontos para acolher novos desafios e relações. Os serviços da primeira infância podem fornecer a todas as crianças uma sólida base de tal modo que elas possam desenvolver plenamente seu potencial e desempenhar um papel ativo e integral na coletividade e na economia. Essa concepção da infância coloca questões difíceis para a escola: até que ponto ela está preparada para acolher crianças que são aprendizes competentes? De fato, a partir do momento em que exploramos as relações entre a ECPI e a escola, formulamos questões a respeito dos dois sistemas, do ponto de vista de cada um sobre a infância, a aprendizagem, o saber e a necessidade de encontrar novas óticas, suscetíveis de formar a base de uma relação de igualdade. Neste sentido, os anos da primeira infância representam uma parte fundamental do processo contínuo da aprendizagem ao longo de toda a vida.

2.2.3. Quais são as conseqüências para os quadros de decisão?

Esta discussão ilustra o quanto é importante reconhecer os pontos de vista complexos e diversificados a respeito das crianças e das famílias, assim como das finalidades de ECPI que existem entre os diferentes países, assim como no interior de cada um deles. As concepções sociais so-

bre as crianças, a família e os objetivos de ECPI refletem-se na maneira como são encarados e estruturados os sistemas de ECPI; elas podem levar um país a investir em sistemas integrados e coerentes destinados à primeira infância ou aceitar combinações fragmentadas. Têm, igualmente, um impacto sobre a modalidade dos serviços (por exemplo, em centros ou em casa, formais ou não), privados ou públicos, ou sobre o fato de estarem distribuídos segundo a faixa etária ou independentemente da idade. Por sua vez, as características estruturais determinam a formulação e implantação das políticas e práticas em favor das crianças. Tais questões serão exploradas nas páginas seguintes.

Principais temas e desdobramentos da política

Introdução

No início do século XXI, a educação e cuidado da primeira infância estão firmemente inscritos nas agendas da política nacional dos 12 países participantes deste estudo temático. Enquanto em alguns países, há várias décadas, é reconhecida a prioridade aos serviços de ECPI, em outros, um interesse político sem precedentes voltado para as crianças e suas famílias emergiu nos últimos cinco anos, em parte, para resgatar a negligência do passado. Em cada um desses países, pudemos verificar um grande entusiasmo para aprimorar a política e prática relativas à primeira infância, em todos os níveis do sistema; ora, desde o início, tal entusiasmo tem sido compartilhado pelos profissionais que trabalham diretamente com as crianças dessa faixa etária e suas famílias. Alimentado por importantes mudanças demográficas, econômicas, políticas e sociais, discutidas nos capítulos precedentes, este recente movimento de atenção para essa política engendrou vários desdobramentos valiosos, entre os quais poderá ser observada uma rápida expansão dos serviços destinados à primeira infância, um interesse acentuado relativo ao aprimoramento da qualidade, uma atenção à coerência e integração das políticas e serviços, assim como níveis mais elevados de investimentos públicos no sistema considerado como um todo.

Considerando as importantes mudanças e os desdobramentos ocorridos no decorrer dos últimos anos, já é tempo de recapitular o que foi feito e avaliar o que resta fazer na área de ECPI. A partir dos Relatórios Preparatórios, Relatórios por País e outros materiais obtidos no decorrer do estudo temático, este capítulo comemora as iniciativas bem-sucedidas dos países participantes do projeto; no entanto, leva também à consideração dos quadros políticos de decisão importantes questões e preocupações. Para apoiar e fortalecer a política de desenvolvimento nessa área, uma atenção particular é prestada às estratégias destinadas a aprimorar a qualidade, o acesso e a coerência das políticas e serviços. De modo específico, este capítulo explora as sete tendências atuais das políticas nacionais implantadas nos diversos países: 1) possibilitar o acesso universal das crianças aos serviços; 2) melhorar a qualidade dos serviços;

Tabela 3.1. Terminologia e organização das principais modalidades de serviços de ECPI

País	Designação do serviço (terminologia francesa)	Estruturas	Faixa etária	Horários de funcionamento.	Autoridades de tutela (nacionais)	Áreas envolvidas	Idade da escolaridade obrigatória
AUS	<i>Accueil de jour</i> Atendimento durante o dia	Centro	0-5	Tempo integral	Assistência Social	Commonwealth	6
	<i>Accueil familial - crèche familiale</i> Atendimento familiar - creche domiciliar	Domicílio prestador de serviços	0-5				
	<i>Pré-scolaire</i> Pré-escolar	Escola / centro	4-5	Tempo parcial	Educação	Estados / Territórios	
BEL-CFL	<i>Kinderdagverblijf - centres pour nourrissons et tout petits</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0-3	Tempo integral	Assistência Social	Comunidade	6
	<i>Diensten voor opvanggezinnen (DOGs) - accueil familial</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-3				
	<i>Kleuterschool - école préprimaire</i> Escola pré-primária	Escola	2,5-6	Tempo parcial	Educação		
BEL-CFR	<i>Crèche</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0-3	Tempo integral	Assistência Social	Comunidade	6
	<i>Gardienne encadrée - accueil familial</i> Atendente autorizada (atendimento familiar)	Domicílio prestador de serviços	0-3				
	<i>École maternelle - école préprimaire</i> Maternal (escola pré-primária)	Escola	2,5-6	Tempo parcial	Educação		
RTC	<i>Crèche</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0-3	Tempo integral	Saúde / Assistência Social	Local	6
	<i>Materska škola</i> Escola pré-primária	Escola	3-6	Tempo integral	Educação	Nacional e local	
DNC	<i>Vuggestuer</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0,5-3	Tempo integral	Assistência Social	Nacional e local (principalmente)	7
	<i>Aldersintegrerede - centre à âges intégrés</i> Centro para idades mistas	Centro	0,5-6+				
	<i>Bornebaver - jardin d'enfants</i> Jardim de infância	Centro	3-6				
	<i>Dagbelyer</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0,5-3				
	<i>Bornebavelskasser</i> Classe pré-primária	Escola de ensino fundamental	5/6-7	Tempo parcial	Educação		
FIN	<i>Päiväkoti</i> Centro para idades mistas	Centro	0-7	Tempo integral	Assistência Social	Nacional e local	7
	<i>Perhepäivähoito</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-7				
	<i>6-vuotiaiden esiopetus</i> Classe pré-primária	Escola / centro	6-7	Tempo parcial	Educação		
ITA	<i>Asilo nido</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0-3	Tempo integral	Saúde / Assistência Social	Local	6
	<i>Scuola materna</i> Escola pré-primária	Escola	3-6	Variável	Educação	Nacional	
HOL	<i>Kinderopvang</i> Centro para idades mistas	Centro	0-4	Tempo integral	Assistência Social	Nacional e local (principalmente)	5
	<i>Gastouderopvang</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-4	Tempo parcial			
	<i>Peuterspeelzaal - groupe récréatif</i> Grupo recreativo	Centro	2-4				
	<i>Basisschool</i> Escola de ensino fundamental	Escola de ensino fundamental	4+	Tempo parcial	Educação		
NOR	<i>Barnebarn</i> Centro para idades mistas	Centro	0-6	Tempo integral (e tempo parcial)	Questões Familiares e da Criança	Nacional e local	6
	<i>Familiebarnebarn</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-6				
PRT	<i>Creche</i> Centros para bebês e crianças mais novas	Centro	0-3	Tempo integral	Assistência Social	Regional e local	6
	<i>Creche domiciliar</i> Jardim de infância	Domicílio prestador de serviços	0-3				
	<i>Jardim de infância / escola de ensino fundamental</i>	Escola / centro	3-6	Tempo integral (variável)	Educação / Ajuda social	Nacional	
SUE	<i>Förskola</i> Centro para idades mistas	Centro	0-6	Tempo integral	Educação	Nacional e local (principalmente)	7
	<i>Familiedaghem</i> Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-6	Tempo integral			
	<i>Förskoleklass</i> Classe pré-primária	Escola de ensino fundamental	6-7	Tempo parcial			
RNU	<i>Crèche - pouponnière</i> Crianças de 0 a 3 anos	Centro	0-5	Tempo parcial	Educação	Nacional e local	5 na Grã-Bretanha; 4 na Irlanda do Norte
	<i>Ecole maternelle</i> Maternal	Escola	3-5	Tempo parcial			
	<i>Groupe récréatif pré-scolaire</i> Grupo recreativo pré-escolar	Centro	2-5	Tempo parcial (variável)			
	<i>Garde-enfant</i> Guarda de crianças	Domicílio prestador de serviços	0-5	Tempo integral			
	<i>Classe d'accueil</i> Classe de acolhimento (exceto na Escócia)	Escola de ensino fundamental	4-5	Tempo integral			
EUA	Centro de acolhimento para crianças	Centro	0-5	Tempo integral	Assistência Social	Estado da União	5-7 (segundo os Estados)
	Atendimento familiar	Domicílio prestador de serviços	0-5	Tempo integral			
	<i>Head Start</i> Centro	Centro	4-5	Tempo parcial (variável)		Estado da União	
	Pré-jardim	Escola / centro	4-5	Tempo parcial (variável)	Educação	Nacional e local	
	Jardim de infância	Escola	5-6	Tempo parcial (variável)		Estado da União	

Fontes: OCDE, Relatórios Preparatórios; Meyers e Gornik (2000); Kamerman (2000a); Oberhuemer e Ulich (1997); Rostgaard e Fridberg (1998).

Nota: Em vários países, o sistema de atendimento familiar ocupa-se das crianças com idade escolar antes, durante e depois do horário oficial da escola. Aqui, não incluímos outras modalidades de serviços extra-escolares.

Considera-se "tempo integral" quando os serviços os são prestados durante 30 horas, no mínimo, por semana (Rostgaard e Fridberg, 1998); os serviços os que abrangem um dia escolar completo (menos de 30 horas por semana) são classificados como "tempo parcial".

Gráfico 3. 1. Principais modalidades institucionais, por serviços de ECPI



Fonte: Relatórios Preparatórios da OCDE.

Legenda: Serviços de assistência social ou familiar
Atendimento (guarda) familiar
Serviços dependentes do Ministério da Educação
Escola de ensino fundamental obrigatório e gratuita

3) promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços; 4) explorar estratégias a fim de garantir investimentos adequados no sistema; 5) aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho; 6) desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças; e 7) envolver os pais, as famílias e as comunidades.

Informações suplementares sobre as políticas de desenvolvimento em cada um dos 12 países podem ser encontradas no Anexo 1.

É amplamente reconhecido que os países adotaram diversas estratégias de política de desenvolvimento – estratégias que estão profundamente inscritas em contextos específicos de valores e de crenças. Sendo assim, este relatório não compara as abordagens dos diferentes países em termos de melhores ou piores, mas sublinha as possíveis implicações das diferentes escolhas políticas para as crianças, as famílias e a sociedade. Desta forma, uma análise das abordagens dos diferentes países em relação à ECPI pode desenhar opções políticas e sublinhar os desafios que deverão suscitar a atenção futura dos quadros políticos de decisão. Entre as numerosas e estimulantes iniciativas tomadas atualmente nos 12 países, uma variedade de exemplos foram anotados por sua pertinência sob um ponto de vista transnacional, não por seu potencial de modelo, mas como inspiração à reflexão e à discussão nos países-membros da OCDE no que diz respeito à maneira de aprimorar a educação e cuidado das crianças¹⁴.

3.1. Expansão dos serviços visando o acesso universal

Principais pontos

Aprimorar o acesso à ECPI – a facilidade com a qual as famílias podem participar da ECPI – é uma prioridade política em todos participantes, embora nem todos coloquem a ênfase no mesmo aspecto já que a abordagem varia de um país para outro. Verifica-se em todos a determinação no sentido de que o acesso aos serviços seja *universal* – serviços disponíveis para todas as crianças, mediante solicitação dos pais. Os governos se esforçam também em permitir um acesso *equitativo*, ou seja, uma ECPI de qualidade por um custo razoável que responda às necessidades diversificadas das crianças e suas famílias, particularmente, das crianças que têm mais necessidade de ajuda. A acessibilidade compreende um certo número de dimensões, entre as quais: disponibilidade em todos os setores (rural e urbano), custo razoável¹⁵, duração das atividades que se prolongam por todo o dia e no decorrer do ano, flexibilidade e disponibilidade para os diversos grupos de idade e para as crianças com necessidades específicas. Esta Seção apresenta algumas tendências e desdobramentos relativos ao acesso aos serviços e seu nível:

¹⁴ Um amplo leque de iniciativas empreendidas atualmente na área da ECPI está descrito nos Relatórios Preparatórios e nos Relatórios por País.

¹⁵ A relação entre custo razoável e acesso será discutida de forma mais detalhada na Seção 3.4, consagrada ao financiamento.

- A idade em que as crianças farão a transição para o ensino fundamental situa-se entre 4 e 7 anos. A idade de acesso à escola exerce influência sobre a duração e a natureza das experiências de educação e cuidado das crianças.
- Em vários países, o acesso à ECPI é um direito assegurado por lei a partir de 3 anos (e, inclusive, ainda antes desta idade). Em todos os países, a tendência é abranger o grupo da faixa etária de 3 a 6 anos de tal modo que todas as crianças venham a se beneficiar – no mínimo, durante dois anos – de serviços gratuitos, antes de iniciarem a escolaridade obrigatória.
- Na maioria dos países, ainda não é vista como uma prioridade a existência de serviços extra-escolares para as crianças de pais que trabalham. No entanto existe uma forte demanda, o que sugere a urgência de se atentar para a concepção, a organização e as necessidades de mão-de-obra para esse tipo de serviço.
- A política para as crianças com idade inferior a 3 anos depende estritamente da natureza da legislação em termos de licença maternidade/paternidade. Apesar dos esforços despendidos pelos governos com o objetivo de ampliar os serviços e aumentar o foco educacional, continua existindo uma diferença em relação ao acesso e qualidade dos serviços destinados às crianças dessa faixa etária.
- Alguns países têm tentado desenvolver: a) legislação mais diversificada e flexível, ao mesmo tempo que procuram corresponder às variações regionais e locais no que diz respeito ao acesso; e b) estratégias para integrar as crianças com necessidade de um apoio especial (por exemplo, crianças que vivem no seio de famílias com baixa renda; crianças com necessidades educativas especiais; crianças oriundas de comunidades minoritárias do ponto de vista étnico, cultural e lingüístico).

3.1.1. A relação entre a idade da escola obrigatória e a ECPI

O acesso aos serviços de ECPI e seu desenvolvimento são, em parte, determinados pela idade da escolaridade obrigatória. Atualmente assiste-se a um debate sobre a idade adequada para a criança ingressar na escola de ensino fundamental: essa idade varia entre 4 (Irlanda do Norte) e 7 anos (Dinamarca, Finlândia e Suécia); além disso, na maior parte dos países-membros da OCDE, a transição para a escola obrigatória ocorre aos 6 anos (ver Tabela 3.1). No entanto há crianças que ingressam no ensino fundamental antes de atingirem a idade obrigatória, particularmente, nos países em que os serviços de ECPI permaneceram relativamente subdesenvolvidos, em comparação com aqueles prestados por outros países da OCDE. Na Holanda e Grã-Bretanha, a idade legal é de 5 anos, mas a prática corrente faz com que, voluntariamente, quase todas as crianças tenham acesso à escola desde a idade de 4 anos¹⁶. Na Grã-Bretanha, as

Em vários países, é comum ingressar na escola de ensino fundamental, antes da idade de escolaridade obrigatória.

¹⁶ Na Holanda, o governo acedeu à maioria parlamentar que havia decidido abaixar a idade da escolarização obrigatória para 4 anos; a mudança da legislação constitui a próxima etapa antes da aplicação de tal medida.

autoridades chegaram a manifestar preocupação a respeito da oportunidade de um ambiente educativo destinado às crianças com 4 anos nas classes de recepção em que a razão criança/adulto pode atingir 1:30. Do mesmo modo, na Austrália e Estados Unidos da América, as escolas de ensino fundamental acolhem habitualmente crianças com idade inferior a 6 anos nas classes pré-escolares ou pré-maternais.

Na Itália e Portugal, foi debatido, mas não chegou a ser aprovada, a redução da idade da escolarização obrigatória para 5 anos, como meio de permitir o acesso à educação de crianças socialmente desfavorecidas, em particular, as crianças oriundas de grupos étnicos minoritários. A redução da idade de escolarização é igualmente uma estratégia para fornecer maior número de vagas para crianças nos serviços de ECPI. Na Noruega, quando as crianças com 6 anos começaram a integrar as escolas públicas gratuitas, a oferta de ECPI para as crianças com idade inferior a 6 anos pulou para 20.000 vagas, das quais algumas foram atribuídas a crianças com 3 e 4 anos. Entretanto, nos países que adotaram uma abordagem da ECPI que obedece às leis do mercado (por exemplo, Estados Unidos da América e Reino Unido), as autoridades estão preocupadas em verificar o seguinte: à medida que as crianças com 3 e 4 anos têm acesso à educação pública gratuita, aumenta o custo unitário dos serviços fornecidos às crianças, o que restringe suas possibilidades de um acesso ampliado.

A tendência é de escolarização obrigatória aos 6 anos.

Nos países em que um amplo leque de serviços de ECPI está disponível para as crianças com idade inferior à da escolarização obrigatória, as crianças podem recorrer mais tarde aos serviços escolares; no entanto, atualmente, assiste-se a uma evolução em direção à norma europeia de 6 anos para o início da escolarização formal. Depois de trinta anos de debate e experimentos, a Noruega reduziu em 1997 a idade de escolarização obrigatória para 6 anos. No âmbito da reforma conjugada da ECPI e da escola, os métodos pedagógicos dos quatro primeiros anos foram transformados para garantir uma transição gradual da primeira infância para a escolaridade formal. A Dinamarca e a Suécia mantiveram a idade de escolarização obrigatória nos 7 anos, mas introduziram o livre acesso, voluntário, ao jardim de infância e às classes pré-escolares (*bornehaveklasser, förskoleklass*) dentro das escolas de ensino fundamental para as crianças com 6 anos de idade, o que constitui uma ponte entre a ECPI e a escolarização formal. Na prática, quase todas as crianças ingressam, portanto, no sistema escolar com 6 anos de idade. Desde o mês de agosto de 2000, todas as crianças finlandesas com 6 anos de idade têm o direito de frequentar classes gratuitas de educação pré-escolar em tempo parcial (*6-vuotiaiden esiopetus*) nos centros de acolhimento diurno ou nas escolas de ensino fundamental; essa mudança de política deve garantir que a taxa de cobertura fique acima dos 78% atuais.

3.1.2. Tendências na oferta de serviços para as crianças de 3 a 6 anos: a caminho de uma taxa de cobertura universal.

A maioria dos países europeus reconhecem o importante papel do poder público na garantia do acesso a todas as crianças da faixa etária de 3 a 6 anos à ECPI. Oferecer às crianças a possibilidade de se beneficiarem – no mínimo, durante dois anos – dos serviços de uma ECPI de alta qualidade é uma reconhecida estratégia de promoção da igualdade de oportunidades na área educacional, antes da passagem para a escolaridade obrigatória. Tendo em vista esse objetivo, todas as crianças têm legalmente o direito de se beneficiarem de serviços *gratuitos* no meio escolar: na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), a partir da idade de 30 meses; na Itália¹⁷, a partir de 3 anos; na Holanda e Reino Unido, a partir de 4 anos (ver Tabela 3.2). Esses programas de caráter educacional são considerados adequados para as crianças e são amplamente apreciados pela opinião pública. De fato, mais de 95% das crianças se beneficiam (ver Gráfico 3.2¹⁸) de tais serviços, independentemente da renda familiar ou *status* do emprego. A maior parte da ECPI em meio escolar não funciona durante todo o dia de trabalho e um grande número de pais trabalha fora dos horários habituais, o que levanta o problema de serviços complementares extra-escolares (ver mais adiante). Nos países em que a cobertura dos serviços é quase total, os desdobramentos recentes tiveram pouco alcance. Outros países conseguiram um notável crescimento dos serviços. Em Portugal, no decorrer dos últimos cinco anos, os investimentos na rede pré-escolar – prestadores de serviços privados ou públicos – foram ampliados e aumentaram rapidamente a fim de superar as desigualdades de acesso existentes há muito tempo. Na realidade, o governo português pretende conseguir a matrícula de todas as crianças de 3 a 6 anos. Entre 1996 e 1999, a utilização dos serviços aumentou consideravelmente de 57 para 72%. Além disso, para estimular a taxa de cobertura a 100% no ano que precede a escolaridade obrigatória, criou-se, em Portugal, uma atividade cotidiana gratuita de cinco horas, nos *jardins de infância*, para as crianças com 5 anos (mais de 90% de cobertura).

Houve crescimento na taxa de cobertura na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, em parte, como consequência do direito legal aos serviços de ECPI, que entrou em vigor recentemente. A taxa atual para as crianças de 3 a 6 anos varia de cerca de 65% na Finlândia, acima de 70% na Noruega e Suécia, e quase 90% na Dinamarca. Como já observamos, as matrículas referem-se a quase todas as crianças com 6 anos.

Dois anos de educação gratuita, em tempo parcial, na rede de ECPI tornou-se o padrão na maior parte dos países europeus.

Nos países nórdicos, a ECPI em jornada integral contribui para o desenvolvimento das crianças e facilita o emprego dos pais.

¹⁷ Neste país, a educação pré-primária só é gratuita nas escolas municipais e nacionais e não nas escolas privadas.

¹⁸ Estas estatísticas deveriam ser analisadas com prudência na medida em que se servem de uma definição mais restrita * de “educação pré-primária” que não inclui as modalidades não-educacionais ou mais informais de ECPI.

Tabela 3.2. Direito aos serviços de ECPI¹

País	Natureza dos direitos	Idade das crianças abrangidas	Duração dos direitos ²	Gratuito ou com contribuição financeira dos pais
AUS	- Nenhum direito legal aos serviços de ECPI para as crianças de 0 a 4 anos. Child Care Benefit (Apoio ao cuidado das crianças) para as famílias que têm direito a um serviço autorizado. - Nenhum direito legal ao pré-escolar, embora a maior parte dos Estados ofereçam serviços pré-escolares gratuitos, ou quase, para as crianças de 4 e 5 anos.	4-6 anos		Gratuito (variável)
BEL (FL e FR)	- Nenhum direito legal à ECPI para as crianças com idade inferior a 2,5 anos, mas estão amplamente disponíveis serviços supervisionados e gratuitos. - Direito legal ao pré-escolar universal de 2,5 a 6 anos.	2,5-6 anos	Tempo escolar integral com alguns serviços extra-escolares	Gratuito
RTC	- Nenhum direito legal à ECPI para as crianças com idade inferior a 3 anos. - Nenhum direito legal à pré-escola (3-6 anos), mas o acesso é, em geral, amplo com prioridade reconhecida às crianças de 5 anos.	3-6 anos	Tempo integral	Contribuição financeira dos pais
DNC	- 87% das municipalidades garantem vagas para todas as crianças entre 1 e 5 anos. - Direito legal a uma vaga nas classes de jardins de infância, gratuitas nas escolas de ensino fundamental. - Direito legal a uma vaga nos serviços extra-escolares.	0,5 a 6 anos 6-7 anos	Tempo integral Tempo parcial Manhã / tarde	Contribuição financeira dos pais Gratuito Contribuição financeira dos pais
FIN	- Direito legal a uma vaga nos serviços de ECPI que funcionam em centros ou no domicílio. - Direito legal a uma vaga nas classes pré-escolares gratuitas em centros e escolas de ensino fundamental. - Direito legal a uma vaga nos serviços extra-escolares.	0-7 anos 6-7	Tempo integral Tempo parcial Manhã / tarde	Contribuição financeira dos pais Gratuito Contribuição financeira dos pais
ITA	- Nenhum direito legal aos serviços para as crianças com idade inferior a 3 anos. - Direito legal a uma vaga na ECPI que funcione na escola.	3-6 anos	Horários escolares ou tempo integral	Contribuição financeira dos pais Gratuito no setor público
HOL	- Nenhum direito legal aos serviços para as crianças com idade inferior a 4 anos, mas grandes esforços no sentido de subvencionar as crianças em situação "de risco". - Direito legal a uma vaga na escola de ensino fundamental a partir de 4 anos	4-6 anos	Horários escolares	Gratuito
NOR	- Nenhum direito legal aos serviços, mas atingiu-se 80% de matrículas para as crianças com idade superior a 4 anos; tais matrículas serão ampliadas progressivamente a todas as crianças.	0-6 anos	Tempo integral	Contribuição financeira dos pais
PRT	- Nenhum direito, assegurado por lei, aos serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos. - Direito legal a uma matrícula nos jardins de infância a partir de 5 anos que será ampliada, no próximo ano, às crianças de 4 anos.	5-6 anos	5 horas, 5 dias / semana	Gratuito
SUE	- Obrigação legal de fornecer uma vaga às crianças de pais que trabalham ou estudam (será ampliada a todos os pais) a partir de 12 meses. - Direito legal ao pré-escolar para as crianças bilíngües a partir de 3 anos. - Direito legal a uma vaga em uma classe pré-escolar gratuita nas escolas de ensino fundamental, ampliado progressivamente na förskola para as crianças de 4 e 5 anos.	1 a 12 anos 3-6 anos 6-7 anos	Tempo integral 3 horas, 5 dias / semana 3 horas, 5 dias / semana	Contribuição financeira dos pais Gratuito Gratuito
RNU	- Nenhum direito legal para as crianças com idade inferior a 3 anos. - Direito legal a uma vaga em maternal para todas as crianças de 4 anos e para algumas com 3 anos. Este direito será progressivamente ampliado a todas as crianças de 3 anos.	4-5 anos	2,5 horas (muitas vezes, até 6,5 horas), 5 dias, no mínimo, por semana	Gratuito
EUA	- Nenhum direito legal para as crianças de 0 a 5 anos. - Dois Estados (Geórgia e Nova York) comprometeram-se a fornecer serviços universais de pré-jardins de infância a todas as crianças de 4 anos. Em numerosos Estados, existem pré-jardins de infância para as crianças em situação de risco. - Vários distritos escolares oferecem classes gratuitas de jardins de infância para todas as crianças de 5 anos, como parte da escolarização de ensino fundamental.	4-5 anos 5-6 anos	Tempo parcial, trimestral (variável) Tempo parcial, trimestral (variável)	Gratuito Gratuito

1. Essa Tabela deverá ser lida em conjunto não só com a Tabela 2.2 sobre a legislação relativa às licenças maternidade/paternidade nos 12 países participantes deste estudo, mas também com a Tabela 3.1 que fornece informações sobre as modalidades de serviços de ECPI disponíveis para as crianças antes da idade de escolarização obrigatória.
2. Fornece a duração mínima do direito legal. A duração real pode ser mais longa.
Fonte: Relatórios Preparatórios da OCDE.

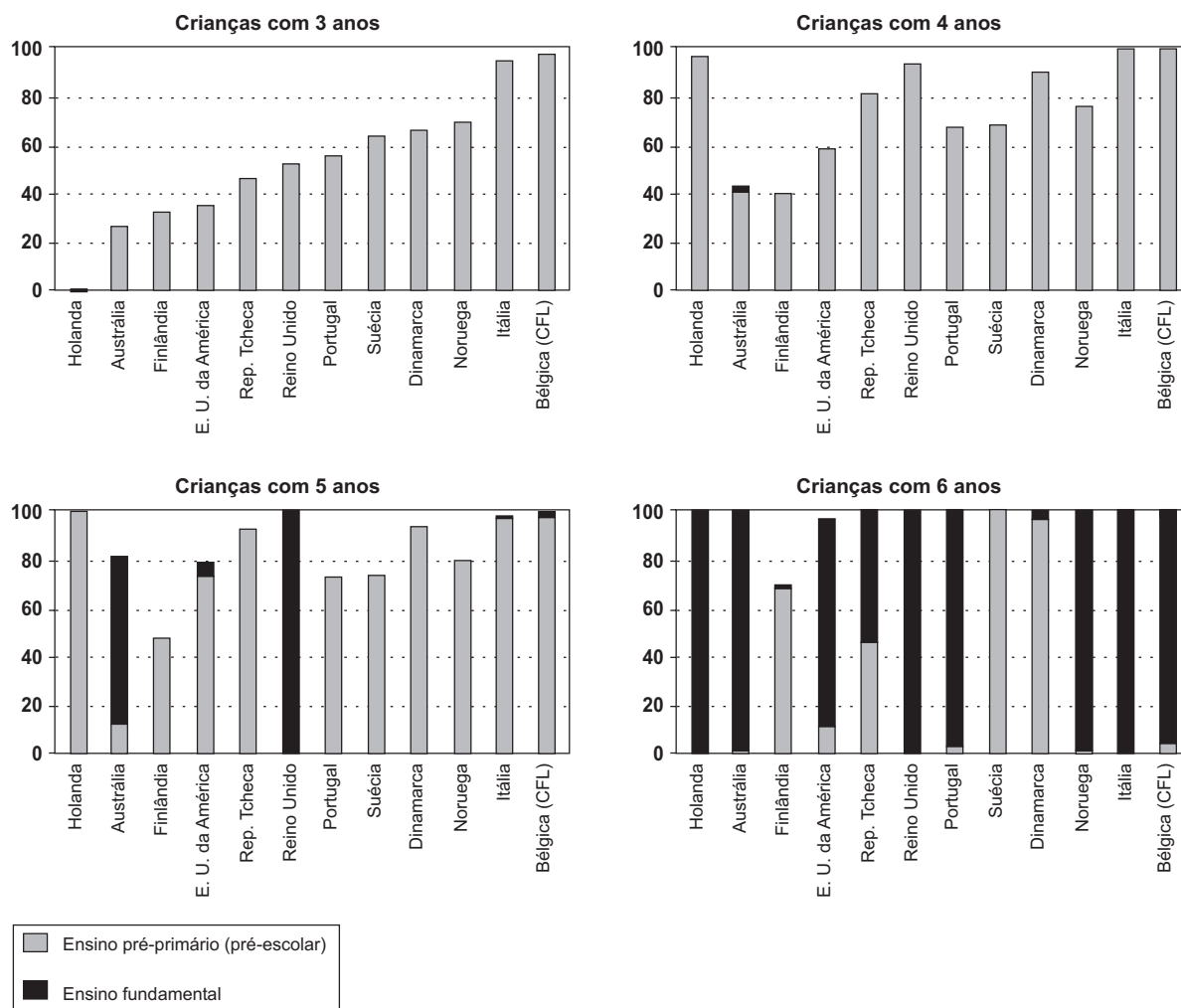
Na medida em que os serviços oferecidos às crianças têm sido desenvolvidos com o duplo objetivo de apoiar o seu desenvolvimento e promover entre homens e mulheres a igualdade de oportunidades de participação no mercado de trabalho, a maior parte dos serviços funcionam durante todo o dia. Os pais pagam uma inscrição, em geral, proporcional a uma escala de salários. Com exceção da Suécia, esses serviços estão sob responsabilidade externa ao sistema educacional no nível nacional e são fornecidos em centros e, com menos frequência, nas casas em que se faz o atendimento familiar¹⁹. O acesso à ECPI é um direito inscrito na legislação do país e abrange uma faixa etária bem mais ampla do que a das crianças de 3 a 6 anos. Na Finlândia, as crianças com idade inferior a 7 anos dispõem do direito legal de se beneficiarem de uma ECPI financiada por verbas públicas²⁰; por sua vez, na Dinamarca, as municipalidades são obrigadas por lei a responder à demanda dos pais sob sua jurisdição. A Suécia concede, atualmente, o benefício desses serviços a todas as crianças da faixa etária de 18 meses a 12 anos, cujos pais trabalham ou estudam. Existe uma nova proposição do governo para ampliar esse direito de maneira a incluir uma vaga, em tempo parcial, na *förskola* ou em atendimento familiar diurno para as crianças cujos pais estão desempregados ou no gozo de licença maternidade/paternidade (para entrar em vigor em 2001-2002). Sinal de que a orientação política está em vias de tomar a direção de uma abordagem mais universal do direito à educação, um novo projeto de lei do governo propõe oferecer, antes de 2003, uma atividade *gratuita* de tempo parcial para todas as crianças de 4 e 5 anos (muitas das quais já se beneficiam dos serviços da ECPI). A Noruega ainda não instituiu um direito legal, mas já foi fixado um objetivo político para garantir em 2003 o acesso universal à *barnehager* para todas as crianças com idade inferior a 6 anos.

Dos países objetos deste estudo, somente a República Tcheca conheceu uma queda das taxas de cobertura em decorrência das mudanças políticas, econômicas e sociais que atingiram o país nos últimos dez anos (ver Destaque 2.1). A taxa de cobertura para as crianças de 3 a 6 anos baixou de cerca de 96%, em 1989, para 86%, em 1999. A queda das matrículas esteve ligada à mudança das atitudes relativamente à participação das mulheres no mercado de trabalho, ao prolongamento do tempo de licença maternidade para quatro anos, assim como ao fechamento dos jardins de infância devido ao decréscimo no número de crianças novas. Todavia a taxa de cobertura das crianças de 5 anos per-

Mudanças contextuais levaram a um declínio das matrículas na República Tcheca.

¹⁹ Especificamente, a ECPI está colocada sob a tutela do Ministério das Políticas Sociais (Dinamarca e Finlândia), do Ministério das Políticas Familiares e da Criança (Noruega) e do Ministério da Educação e da Ciência (Suécia). O impacto das diferentes vinculações administrativas sobre as políticas e os serviços será discutido de forma mais detalhada em uma Seção ulterior deste relatório.

²⁰ O direito aos serviços está em vigor, desde 1990, para as crianças com idade inferior a 3 anos e, desde 1996, para as crianças de 4 a 7 anos.

Gráfico 3. 2. Taxa bruta de escolarização por idade no ensino pré-primário¹ e fundamental, 1999 (%)

1. Os dados incidem sobre o pré-primário e se referem unicamente às atividades organizadas em estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer a aprendizagem e o desenvolvimento emocional e social das crianças a partir dos 3 anos até a idade de escolaridade obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de atendimento durante o dia, nem as *haltes garderies*, tampouco as atividades estruturadas de estimulação que são garantidas nos domicílios privados.

Fonte: Banco de dados da OCDE sobre a educação (2001).

manece elevada (98%) e é comumente percebida como satisfatória para responder às necessidades, com exceção das regiões em que é reduzido e disperso o número de crianças. O Ministério da Educação sublinha o importante papel da *materska skola* como parte do sistema educacional e há sinais de que as atitudes estão passando, de novo, por mudanças: um crescente número de mulheres integra o mercado do trabalho e está aumentando a frequência aos jardins de infância.

Diferentemente da maior parte dos países-membros da OCDE, a política na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido não se baseia na noção do direito universal a uma vaga na ECPI, em particular

para as crianças mais novas. Por exemplo, até agora, nos dois últimos países mencionados, o acesso a serviços públicos foi reservado às famílias com baixa renda ou, então, a crianças consideradas em situação “de risco”²¹. Até mesmo quando se trata desses grupos, o acesso não é universal (por exemplo, o programa *Head Start*, nos Estados Unidos da América, só atinge 36% das crianças potencialmente beneficiárias de tal programa) e, na maior parte das vezes, só funciona durante uma parte do dia. Os pais que têm condições de pagar a contribuição financeira necessária para a prestação dos serviços ou que recebem subvenções dos empregadores encontram-se em boa posição para terem acesso a programas de qualidade em um setor privado dominante. Numerosas famílias com renda baixa – ou modesta – que, por um lado, não têm recursos para enfrentar elevadas contribuições financeiras, mas que, por outro, ganham mais do que é necessário para serem beneficiárias de serviços financiados pelo poder público, têm sérias dificuldades de acesso à ECPI. Atualmente a situação está sendo resolvida, graças a auxílios mais generosos para permitir que as famílias com renda baixa ou média paguem os serviços de ECPI no mercado privado (ver Seção 3.4). No entanto, abordagens mais universais no âmbito do sistema educacional estão ganhando também terreno para responder a tais injustiças reais ou potenciais.

No Reino Unido, desde 1998, todas as crianças com 4 anos têm direito a atividades gratuitas (com a duração de meio dia) na *maternal*. Tal direito será, em breve, ampliado para as crianças com 3 anos – começando pelas regiões desfavorecidas e avançando até atingir, antes de 2004, a garantia do acesso universal aos serviços de ECPI para todos aqueles que o desejarem. Na Austrália e Estados Unidos da América, é possível detectar igualmente tendências ao acesso universal através da oferta de serviços em favor das crianças com 4 anos, sob coordenação do sistema educacional e por meio das iniciativas promovidas pelos Estados; na Austrália, a maior parte dos Estados e Territórios visam oferecer uma vaga em tempo parcial no pré-escolar para todas as crianças com 4 anos; além disso, quase todas as crianças, aos 5 anos, ingressam na escola para um ano denominado “preparatório”²². Por sua vez, nos Estados Unidos da América, país em que a maioria das crianças com 5 anos freqüentam o jardim de infância no âmbito do sistema escolar oficial, o número de programas de *pré-jardim de infância*, financiados pelo poder público, destinados às crianças de 3 e 4 anos, aumentou significativamente (Schulman *et al.*, 1999). Como *Head Start*, a maior parte desses programas visam crianças que apresentam um risco de fracasso escolar ulterior. Dois Estados – Nova York e Geórgia – lançaram

Abordagens mais universais no âmbito do sistema educacional ganham terreno na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido.

²¹ Na Austrália, as crianças em situação de risco e os filhos oriundos de famílias em que os pais estão empregados têm prioridade no acesso aos serviços aprovados pelo *Child Care Benefit*.

²² Numerosas jurisdições aceitam que crianças mais novas possam freqüentar o setor pré-escolar; no entanto * as vagas não são necessariamente garantidas.

iniciativas de *pré-jardim de infância* universal para todas as crianças com 4 anos, independentemente da renda familiar.

Em suma, a tendência entre os diferentes países é oferecer, no mínimo, dois anos de serviços gratuitos, muitas vezes, no âmbito do sistema educacional. Até mesmo os que ainda não atingiram uma cobertura universal dessa faixa etária, estão encarando tal política como prioridade, embora na Austrália e Estados Unidos da América, a atenção esteja voltada essencialmente para as crianças com 4 anos. No caso deste último país, a prioridade foi reconhecida às crianças consideradas em “situação de risco”. Em alguns países nórdicos, existe uma tendência direcionada para uma orientação educacional mais universal, continuando assim a responder às necessidades dos pais que trabalham, assim como das crianças em situação de risco. No sistema educacional, há um reconhecimento – embora menor do que já houve – do papel desempenhado pela oferta de serviços de apoio aos pais que trabalham; no entanto a maior parte dos serviços universais ainda não funcionam durante todo o dia.

3.1.3. Oferta de serviços extra-escolares: necessidade de aprimorá-los e ampliar sua cobertura

A atenção prestada aos serviços extra-escolares pela maioria dos países tem sido limitada.

Com exceção dos países nórdicos e da República Tcheca – nações em que é comum a existência de serviços de ECPI, disponíveis durante todo o dia –, os horários de funcionamento da ECPI ou da escola de ensino fundamental não correspondem aos horários da jornada de trabalho. Como a escola ou os serviços pré-escolares podem fechar no início da tarde, muitas crianças passam grande parte do dia entregues a serviços extra-escolares, habitualmente ao lado de crianças com idade escolar mais adiantada. Além disso, a maior parte dos programas de ECPI, que funcionam em meio escolar, fecham durante as férias de verão e em outros períodos em que os pais trabalham. Até recentemente, os serviços extra-escolares não tinham recebido a devida atenção. Tais serviços são, quase sempre, pouco regulamentados e existe um leque de serviços diferentes em relação aos quais são escassas as estatísticas e fontes de informação. Os serviços extra-escolares podem funcionar na escola, nos centros de idades mistas ou nas casas (atendimento domiciliar). Na maior parte dos países examinados, tais serviços assumem a modalidade de serviços fornecidos intermitentemente nas escolas, antes e depois dos horários de aula, e, às vezes, durante o horário do almoço. Em alguns países (por exemplo, Austrália, Bélgica, Portugal e Reino Unido), associações com ou sem fins lucrativos (por exemplo, associação de pais) garantem o funcionamento dos programas além do horário escolar nas próprias escolas ou em instalações separadas, com grupos de idades mistas. Em geral, os serviços são gratuitos e o pessoal

tende a ser menos qualificado do que os profissionais que trabalham em outros serviços destinados à primeira infância.

Por enquanto a Suécia e a Dinamarca são os únicos países que oferecem um número suficiente de vagas para satisfazer a demanda, além de serem dotados de pessoal com formação universitária ou com nível mais elevado de instrução. A Suécia é o único país em que as crianças com idade inferior a 12 anos têm o direito legalmente reconhecido a essa modalidade de serviços. No entanto existem várias iniciativas nacionais recentes para expandir e aprimorar os serviços extra-escolares. O governo britânico incentivou o desenvolvimento de serviços extra-escolares recorrendo ao *New Opportunities Fund* (Fundação em prol de novas oportunidades) e a outras fontes de financiamento para as escolas, as autoridades locais e outras organizações²³. Na Holanda, o governo aumentou os investimentos para estimular a expansão (a taxa atual de cobertura é de 5% para as crianças de 4 a 7 anos) e todos os regulamentos sobre a qualidade da ECPI na área da assistência social, incluindo a qualificação do pessoal, aplicam-se também aos serviços extra-escolares. Em Portugal, os serviços extra-escolares são ampliados, em particular, nas zonas prioritárias do ponto de vista social, a fim de favorecer a integração dos grupos marginalizados. Nos Estados Unidos da América, o programa *Head Start* lança uma importante iniciativa, em parceria com outros programas destinados à primeira infância e com outras fontes de financiamento, para ampliar os serviços em tempo integral e que funcionam durante todo o ano.

Atualmente, estão sendo promovidos debates em vários países (por exemplo, na Bélgica e Finlândia) com o objetivo de saber se os serviços extra-escolares deverão ser oferecidos nas escolas, nos centros de idades mistas ou nas *garderies* do tipo familiar, embora pareça que esteja se desenhando uma tendência a adotar estruturas que funcionam nas escolas, por razões práticas e de custo. Sendo a modalidade de oferta de serviços mais recente e a menos sólida, o papel dos serviços extra-escolares é, muitas vezes, confuso e ambíguo. Tais serviços encontram-se, freqüentemente, em situação precária em termos de financiamento, de pessoal e, inclusive, de acesso aos locais de funcionamento e material, o que coloca questões sobre os objetivos da oferta de serviços extra-escolares e sobre suas relações com as escolas e outros serviços. Existe o receio de que tais serviços se tornem uma extensão das atividades escolares (por exemplo, através dos clubes de leitura e de matemática, que poderão ser úteis para algumas crianças), em detrimento das atividades de desenvolvimento, recreativas ou de lazer. Por estas razões, alguns países dão ênfase às diferenças entre o tempo passado fora do

É necessário explorar as relações entre os serviços extra-escolares, as escolas e os outros serviços.

²³ No Reino Unido, o *New Opportunities Fund* dispõe de verbas de lançamento que totalizam 45 milhões de libras esterlinas, destinadas a serviços extra-escolares; para o período de 1999-2003, sempre em relação ao Reino Unido, estão disponíveis 220 milhões de libras esterlinas. Em 2000, na Inglaterra, havia 4.400 clubes extra-escolares contra 350 em 1992.

meio escolar e aquele dedicado à educação e à escola; entretanto, em outros países, se desenvolvem novas relações de trabalho e novas maneiras de trabalhar a relação entre serviços pré-escolares, escolares e extra-escolares, com o objetivo de ofertar serviços em tempo integral e de idades mistas (ver Seção 3.3).

3.1.4. Crianças com idade inferior a 3 anos: oferecer mais do que apoio aos pais que trabalham

Na maior parte dos países, são raros os dados nacionais coletados sobre a ECPI para as crianças com idade inferior a 3 anos: em parte, devido ao grande número de serviços privados e modalidades informais vigentes para esse grupo de idade; e, em parte, devido às responsabilidades regionais e locais. Os relatórios por país, mostram que a demanda por ECPI em favor das crianças com idade inferior a 3 anos é significativamente maior do que o número de vagas disponíveis, inclusive naqueles que concedem licenças maternidade/paternidade de longa duração. Os serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas são fornecidos essencialmente em centros e domicílios (creches domiciliares) que, no geral, exigem uma participação financeira dos pais. O Gráfico 3.1 apresenta os dados disponíveis sobre os serviços oferecidos para as crianças com idade inferior a 3 anos²⁴.

A ajuda dos parentes e as modalidades informais têm predominado, mas estão sob pressão.

Apesar da proliferação dos serviços formais destinados aos bebês e às crianças mais novas, os pais continuam, com frequência, a contar com uma combinação em que organizam seu horário de trabalho e conseguem se beneficiar de serviços informais: essa é a situação em numerosos países, incluindo a Austrália, Bélgica, Holanda e Reino Unido. Aparentemente, os países nórdicos são os únicos a propor serviços formais após o período de licença maternidade/paternidade; enquanto os convênios informais têm uma importância consolidada na maior parte dos países, observa-se que, em algumas nações – entre elas, os Estados Unidos da América, Itália e Portugal – tais serviços estão em declínio. Existem também variações na utilização feita pelas famílias dos convênios formais e informais: diferentemente dos grupos socioeconômicos mais desfavorecidos – em particular, os pais de imigrantes ou originários de minorias étnicas –, os grupos socioeconômicos mais afortunados tendem a contar, preferencialmente, com os serviços formais. Ainda que, no passado, as modalidades informais tenham desempenhado um papel significativo, atualmente estão sob crescente pressão, entendidas como modalidades tradicionais de apoio familiar – inclusive por parte das avós que, muitas vezes, ainda têm uma atividade remunerada e não se encontram disponíveis para cui-

²⁴ A política de licenças maternidade/paternidade desempenha um importante papel para reduzir a demanda de serviços em favor dos bebês, de tal modo que as estatísticas de matrícula relativas às crianças de um a 3 anos refletem melhor as tendências reais.

darem das crianças. O menor recurso às modalidades informais, em alguns países, leva a pensar que, quando existe um sistema de qualidade, com serviços financeiramente acessíveis, diminui a preferência pelos parentes ou pelas modalidades informais.

A natureza e a disponibilidade das licenças maternidade/paternidade remuneradas e flexíveis estarão estreitamente relacionadas à política e serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos, além de refletirem pontos de vista sociais sobre as crianças e sua educação e cuidado. Existem quatro abordagens diferentes em relação às políticas voltadas para as crianças com idade inferior a 3 anos:

- Na Dinamarca e Suécia, a política consiste em apoiar o emprego dos pais, após uma licença maternidade/paternidade, comparativamente bem remunerada, de uma duração de 6 a 12 meses. Uma vaga nos serviços de ECPI, financiada com verbas públicas, após o gozo da licença maternidade/paternidade é garantida, mediante uma participação financeira proporcional à renda familiar. Raros são os bebês que participam dos serviços de ECPI antes do término do período de licença.
- O objetivo político explícito na Finlândia e Noruega é permitir a escolha dos pais: a licença maternidade/paternidade ou os auxílios em espécie permitem que um deles – habitualmente, a mãe – permaneça fora do circuito do trabalho para cuidar do filho até a idade de 2 ou 3 anos, enquanto a oferta de serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos é igualmente subvencionada; na Finlândia, tal possibilidade de escolha encontra-se fortalecida por um direito, assegurado em lei, aos serviços de ECPI e listas de espera cada vez mais curtas, enquanto na Noruega a prioridade política consiste em encontrar uma solução para a precariedade de serviços para as crianças com idade inferior a 3 anos.
- A política na República Tcheca consiste em favorecer os pais (ou seja, as mães) que se ocupam dos filhos em casa, durante três anos ou ainda por um período mais longo, com algumas raras alternativas que se beneficiam do apoio público²⁵. Por exemplo, desde que a licença maternidade/paternidade remunerada foi ampliada para quatro anos na República Tcheca, o número de *creches* públicas – que, em 1989, se ocupava de 20% das crianças – caiu para 67 unidades sob a responsabilidade do Ministério da Saúde (que, em 2000, atendia cerca de 1.900 crianças).
- Em geral, a política promovida defende a idéia de que a guarda das crianças com idade inferior a 3 anos deverá ser *essencialmen-*

A política de ECPI está estreitamente relacionada à legislação relativa às licenças maternidade/paternidade em vigor e às concepções sociais sobre a educação das crianças.

²⁵ Este objetivo é, igualmente, perseguido em dois países que não participaram deste estudo: Áustria e Alemanha.

O acesso limitado a serviços acessíveis e de qualidade para os bebês e para as crianças mais novas é um tema que suscita preocupação.

te uma ocupação das famílias com um eventual apoio do governo. Existem licenças maternidade/paternidade, asseguradas por lei, remuneradas (Itália, Portugal, Reino Unido) ou não remuneradas (Austrália, Estado Unidos da América), e um nível precário de serviços financiados pelo setor público. Tanto a Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa)²⁶, quanto a Holanda, propõem a combinação de licenças de curta duração e bem remuneradas com um nível moderado de serviços subvencionados pelo Estado. Todavia, nestes países, o acesso aos serviços para os bebês e para as crianças mais novas ainda não é um direito.

Como consequência dessas diferentes concepções sociais sobre o papel dos pais e as necessidades das crianças mais novas, existem variações significativas de nível e qualidade dos serviços em favor dos bebês. Em todos os países a taxa de cobertura é, para essa faixa etária, inferior à das crianças de 3 a 6 anos. Na Dinamarca, Finlândia e Suécia – países com uma longa história de apoio a uma ECPI financiada pelo setor público, no âmbito de políticas familiares e de igualdade de gênero –, os serviços subvencionados em favor das crianças com idade inferior a 3 anos são os mais desenvolvidos. Por sua vez, na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), tais serviços respondem às necessidades de cerca de 30% das crianças com idade inferior a 30 meses. Nos últimos cinco anos, a Holanda, Noruega – e, mais recentemente, o Reino Unido – multiplicaram de maneira significativa os serviços financiados pelo setor público destinados aos bebês e às crianças mais novas, para ampliar o acesso a uma ECPI de qualidade a fim de facilitar também a participação das mulheres no mercado do trabalho e ajudar as crianças em situação de risco. Como consequência das recentes medidas incitativas tomadas na Holanda, por exemplo, 20% das crianças com idade inferior a 4 anos mantiveram a vaga na ECPI, além dos 50% de crianças de 2 a 4 anos que utilizavam as *haltes garderies* em tempo parcial. Em contrapartida, nos países em que são limitados os serviços financiados pelo setor público em favor das crianças com idade inferior a 3 anos, a maior parte dos pais com emprego devem procurar soluções no mercado privado, cuja acessibilidade é determinada pela capacidade de pagar, ou servir-se de modalidades informais com os parentes, os amigos e os vizinhos. Nos Estados Unidos da América, a ausência de licença maternidade/paternidade remunerada e o nível limitado dos investimentos públicos nos serviços significa que um grande número de pais com renda baixa ou média devem lutar para encontrar soluções de qualidade financeiramente viáveis em favor dos filhos a partir de seis semanas de vida; em

²⁶ Na medida em que, na Bélgica, 85% das crianças vão à escola pré-primária, a partir dos 2 anos e meio (30 meses), os serviços para os bebês dizem respeito, essencialmente, às crianças que ainda não tenham atingido essa idade.

2000, quase 60% das norte-americanas com filhos, cuja idade era inferior a um ano, tinham um emprego remunerado (Ministério do Trabalho, Departamento das estatísticas sobre o trabalho, 2000).

Na maior parte dos países, a política em favor das crianças com idade inferior a 3 anos concebe sempre a ampliação dos serviços como um apoio necessário para a participação das mulheres no mercado do trabalho em uma economia forte, e não como um serviço público que poderá ser benéfico tanto para os pais quanto para os filhos. Como já observamos no Capítulo 2, existem sinais de que o conceito de serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos se amplia, passando da noção de “guarda de crianças” para a noção de apoio em favor dos pais que trabalham ou são desfavorecidos, até a inclusão de objetivos educacionais, igualdade de gênero, integração social e apoio familiar. Na Itália, por exemplo, recentes proposições governamentais esboçam a mudança na noção de *asilo nido* que, de um serviço “por demanda individual”, passa a ser entendido como “um serviço social e educacional de interesse público”. Em outros países, igualmente, existe um interesse cada vez maior no caráter educacional de tais serviços em favor das crianças, o que é corroborado pelas pesquisas que mostram que os três primeiros da vida humana são extremamente importantes para fixar as atitudes e os padrões de pensamento (Shore, 1997). Além disso, a ênfase na oferta de serviços flexíveis – em tempo integral ou parcial em *garderies* com determinado horário de funcionamento ou, ainda, em grupos recreativos – para o benefício das crianças e apoio aos pais, mesmo que estes não trabalhem. Essa abordagem mais universal e de maior alcance poderá contribuir para deslocar os serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos para o setor público, além de obter a atenção das autoridades e os tão necessários investimentos públicos.

A demanda por serviços formais poderá aumentar com maior atenção aos seus objetivos mais amplos.

3.1.5. Maior diversidade e flexibilidade versus diferenças regionais e locais, em relação ao acesso

O acesso à ECPI tem a ver também com a forma como os pais, com atividade profissional ou não, poderão organizar a educação e cuidado dos filhos de modo a satisfazerem as necessidades específicas de suas famílias. Em alguns países, existe uma oferta de serviços bastante ampla e uma elevada taxa de cobertura. No entanto, os serviços disponíveis são, em si mesmos, uniformes e de alcance limitado; por consequência, não têm condições de satisfazer aqueles que não podem frequentá-los em um horário regular ou têm necessidade de horários de funcionamento mais prolongados. Esse é o caso dos serviços em favor das crianças que têm como referência o sistema escolar. Em outros países, a oferta de serviços é fragmentada, mas existe um grande número de variações e inovações.

A escolha dos pais tornou-se o objetivo de um grande número de países.

O custo, o local, a idade das crianças e os horários de trabalho dos pais –eis outros tantos fatores que poderão restringir a escolha dos pais.

A melhoria do acesso para as famílias com baixa renda e para os moradores das zonas rurais constitui, em particular, o desafio comum.

Essa diversidade poderá, ou não, responder às necessidades das famílias. Uma mudança em direção a uma abordagem mais consumista teve como efeito insistir ainda mais na flexibilidade dos programas e na escolha dos pais em países, tais como Austrália, Dinamarca, Estados Unidos da América, Noruega, Holanda e Suécia.

Na realidade, o custo dos serviços e o local onde se encontram, a idade da criança e os horários de trabalho dos pais poderão restringir a escolha dos responsáveis pela educação e cuidado das crianças. Por exemplo, na Finlândia, Dinamarca, Comunidade Flamenga da Bélgica, Estados Unidos da América e nas zonas rurais de numerosos países, a creche domiciliar (atendimento no domicílio) é a modalidade dominante de serviços para as crianças com idade inferior a 3 anos. Isso pode, em parte, refletir as preferências dos pais por modalidades do tipo familiar, por grupos menores e de idades mistas, além de horários flexíveis, ou pode ser uma escolha determinada por considerações de custo. Se é necessário tratar a creche domiciliar como uma alternativa real aos serviços que funcionam em centros, devemos voltar nossa atenção aos trabalhadores que, nessa instituição, recebem salários, formação e têm vantagens sociais mais baixos do que os do pessoal dos centros (Kamerman, 2000a). Além de faltarem vagas, existe uma crescente demanda por serviços, cujos horários se adaptem às necessidade das crianças, na medida em que um grande número de pais (em alguns países, até 30%) trabalha à noite, nos fins de semana ou em horários irregulares. Enquanto alguns países lutam por serviços mais flexíveis e mais bem adaptados aos horários de trabalho dos pais, outra questão se levanta: o objetivo será proceder de modo que tais serviços correspondam aos horários longos e irregulares dos pais ou será necessário que o mercado de trabalho arque com as despesas no caso dos pais que desejam passar mais tempo com os filhos? Em suma, formula-se uma questão-chave para a política de ECPI: que tipo de abordagem responde melhor aos interesses da criança?

Com a tendência à descentralização das responsabilidades relacionadas aos serviços sociais e educacionais, existem grandes variações no acesso aos serviços ofertados e nos seus níveis, segundo as municipalidades e as regiões consideradas (por exemplo, na Itália, Holanda e Noruega). Isso parece ser, em particular, o caso dos serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos e das ofertas de serviços extra-escolares. Essas duas modalidades de ECPI são, habitualmente, de responsabilidade das autoridades regionais ou locais. Estas podem, segundo sua vontade ou sua capacidade, investir mais ou menos recursos no financiamento de tais serviços (Rede das modalidades de guarda de crianças da Comissão Europeia, 1996a). Essas diferenças podem igualmente refletir variações nas necessidades e preferências dos pais, segundo as regiões geográficas consideradas. Os testemunhos oriundos dos estudos elaborados no Reino Unido e Estados Unidos da América sugerem que as abordagens inspiradas pelas ideologias de mercado contribuíram para um crescimento desi-

igual dos serviços. Em particular, o apoio fornecido à ECPI por intermédio de demandas subsidiadas conduziu a uma precariedade nas regiões onde se encontram as famílias de baixa renda, nas quais os prestadores privados e sem fins lucrativos têm dificuldades para sobreviver. Na maior parte dos países, existem igualmente variações no acesso aos serviços entre zonas urbanas e zonas rurais. Entre as barreiras que impedem o acesso equitativo na zona rural, podem ser citadas as seguintes: dispersão das comunidades, fraco nível da demanda em razão de uma reduzida densidade demográfica, insuficiência dos transportes, falta de instalações apropriadas e dificuldade de encontrar pessoal qualificado. Financiamentos focalizados nos serviços existentes, a integração dos serviços de ECPI com os estabelecimentos da escola pública, o recurso a professores itinerantes e a serviços móveis, além do atendimento familiar (creches domiciliares) encontram-se entre as alternativas às estruturas destinadas aos pequenos grupos de crianças. Essas estratégias foram exploradas em países, tais como Austrália, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Portugal, República Tcheca e Reino Unido.

3.1.6. Estratégias para promover a inclusão

As questões relativas à origem étnica, à cultura e às deficiências têm sido examinadas com muita atenção e cuidado em diversos países, conduzindo a abordagens diferentes na medida em que crianças e famílias, cujas origens e necessidades são bastante diversificadas puderam ter acesso aos programas e às políticas implementados. Na maior parte dos casos, os países escolheram adotar uma abordagem universal acolhendo todas as crianças nos serviços de ECPI, ao mesmo tempo que prestavam uma atenção particular àquelas que tinham necessidades de medidas especiais de apoio no âmbito desses serviços normais, levando-as a se beneficiarem de recursos adicionais. A incorporação das crianças com *necessidades educativas especiais* nos programas para a primeira infância tornou-se um importante objetivo para todos os países participantes do estudo. As crianças podem ter *necessidades educativas especiais* associadas a deficiências físicas, mentais ou motoras, a dificuldades de assimilação ou a outros fatores socioeconômicos, lingüísticos ou culturais. O Artigo 23 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança confirma o direito dessas crianças a usufruírem em toda a plenitude uma vida digna, além de participarem ativamente da vida coletiva de uma forma normal e confiante. As análises mostram que 15 a 20% das crianças têm necessidades educativas especiais em determinado momento de sua escolaridade, ainda que raros países, com exceção da Holanda e Estados Unidos da América, garantam o total financiamento de tal grau de necessidades (OCDE, 1999*d*). Uma intervenção precoce tem como objetivo fortalecer, tão rapidamente quanto possível, o desenvolvimento sensório-motor, emocional, social e cognitivo das crianças com necessidades educativas especi-

A integração é a abordagem aconselhável para as crianças com necessidades educativas especiais.

Mudanças estruturais nos sistemas de ECPI...

ais, na medida em que uma intervenção preventiva é, muitas vezes, mais eficaz do que medidas de readaptação em uma idade mais avançada.

A maior parte dos países participantes deste estudo favorecem a integração – nos serviços de ECPI – das crianças portadoras de deficiências físicas, mentais ou com dificuldades de assimilação, se tal procedimento vier a ser a melhor solução para a criança. Em vários países (por exemplo, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), existe uma política consciente para garantir a tais crianças a prioridade na matrícula, além de serem alocados recursos adicionais para reduzir a razão criança/adulto, assim como para prestar uma atenção mais individualizada e fornecer pessoal especializado. Antes da década de 80, em numerosos países, essas atividades eram empreendidas, quase exclusivamente, pelos serviços de saúde; além disso, nos últimos anos, foram realizados importantes progressos na legislação e no direito, visando a integração (ver Destaque 3.1).

Todavia, ainda sobram grandes desafios a serem superados já que a integração das crianças com necessidades educativas especiais exige não só uma atitude pública mais bem definida em relação à deficiência e à enfermidade, mas igualmente mudanças estruturais na organização dos sistemas de ECPI. Uma dificuldade que se encontra em vários países tem a ver com a diferença entre *diretrizes legais e políticas* na ECPI do setor público e do setor privado já que somente o setor público é legalmente obrigado a aceitar as crianças portadoras de deficiência. Na Austrália, a lei *Commonwealth Disability Discrimination Act* de 1992 aplica-se tanto ao setor privado, quanto ao setor público e torna ilegal a discriminação no fornecimento de bens, serviços ou instalações a pessoas que têm ou poderiam ter uma deficiência. Até mesmo com políticas e uma legislação consistentes, uma discriminação *de fato* poderá ocorrer em razão da incapacidade dos pais com baixa renda de pagar para ter acesso a serviços adequados para os filhos com necessidades especiais.

A fim de eliminar as velhas divisões (e disparidades de financiamento) entre educação especial e geral, os países têm tentado desenvolver novos *modelos de financiamento*. A descentralização do financiamento da educação foi vista como um fator positivo na medida em que, em um grande número de países, as municipalidades tendem a reagrupar os serviços educativos, sociais e de saúde. Na Holanda, subvenções individuais são concedidas diretamente aos centros de ECPI e às escolas em que estão matriculadas crianças com necessidades educativas especiais. A integração das crianças com essas necessidades exige uma organização e gestão das estruturas de ECPI, em particular, a adaptação das instalações às necessidades das crianças portadoras de deficiência e uma organização mais flexível do tamanho dos grupos e das salas, suscetíveis de recebê-las para as atividades específicas que lhes são destinadas. Do mesmo modo, a integração das crianças com necessidades educativas especiais exige *uma abordagem pedagógica e um programa de estudos* especiais: um planejamento e um ensino mais intensivo das equipes, programas mais flexíveis e uma gestão cuidadosa das atividades.

Destaque 3.1. A educação especial nos Estados Unidos da América

Durante muito tempo, o governo federal desempenhou o papel de líder no tratamento das questões de acesso e de equidade no que diz respeito à educação especial. Esse papel na educação das crianças com necessidades educativas especiais começou no decorrer da década de 60, através do apoio oferecido aos professores encarregados de crianças com dificuldades de elocução. Em 1975, os serviços em favor das crianças com necessidades especiais foram ampliados por intermédio do *Education for All Handicapped Children Act* (Public Law 94-142), a Lei sobre a educação de todas as crianças portadoras de deficiência, revista em 1997 sob o *Individual with Disabilities Education Act* (IDEA), a Lei sobre a educação dos portadores de deficiência. Segundo as disposições, os Estados recebem verbas do governo federal a fim de contribuir para a educação de todas as crianças de 3 a 12 anos com necessidades especiais. Um dos programas que dependem das verbas do IDEA – o dos auxílios em favor dos bebês e das crianças mais novas – pode ser utilizado para implementar serviços de estimulação precoce em escala nacional, destinados às crianças com idade inferior a 3 anos e às suas famílias. Recentemente, o *Department of Health and Human Services* dos Estados Unidos da América (Ministério da Saúde e dos Serviços Sociais) estabeleceu o *Map to Inclusive Child Care*, ou seja, uma Carta do conjunto dos serviços em favor da Criança, programa que fornecerá, se necessário, apoio ao conjunto dos 50 Estados da União e ao Distrito de Colúmbia por ocasião da implantação de planos, em todo território de cada Estado, para incluir as crianças com necessidades especiais nos diversos programas de ECPI.

Além disso, o direito dos pais de participar de maneira ativa nos processos de decisão relativos aos serviços educativos em favor dos filhos está claramente instituído. Os pais deverão ser envolvidos no desenvolvimento do Plano Educativo Individual (PEI) do filho que estabelece objetivos/metapas para as crianças de 3 a 5 anos. As famílias com filhos de 0 a 2 anos deverão dispor de um Plano Individual de Serviços Familiares (PISF), previsto para se apoiar nos pontos fortes de cada família e para fornecer os apoios necessários de modo que cada criança beneficiária dos serviços da educação especializada disponha de apoios e serviços adequados. A legislação prevê, igualmente, programas específicos que, pela instalação de uma rede de centros de informação e formação em todo o território dos Estados Unidos da América, ensinem aos pais seus direitos.

As crianças portadoras de deficiência são identificadas por serviços médicos, psiquiatras e equipes que estudam o comportamento das crianças no âmbito dos distritos escolares; se necessário, tais crianças são orientadas para serviços mais apropriados. A lei impõe o internamento no “ambiente menos restritivo” e exige que, tanto quanto possível, as crianças portadoras de deficiência se beneficiem de apoios e de serviços em ambientes naturais com as outras crianças e não em estruturas separadas. Na maior parte dos Estados, o pessoal dos programas coletivos e os atendentes de crianças em casa são estimulados a matricular, normalmente, as crianças com necessidades especiais; ora, a maior parte dos profissionais acham a experiência benéfica não só para essas crianças, mas para todas as crianças participantes do programa. Os programas *Head Start* (Partir na Frente), em particular, oferecem serviços de saúde e psiquiátricos às crianças e suas famílias: 13 % das crianças matriculadas são portadoras de deficiência.

... e um trabalho individualizado com as crianças é necessário, para facilitar a inclusão.

O pessoal deverá adaptar-se constantemente às exigências de aprendizagem formuladas individualmente pelas crianças. A fim de alcançar as metas que as crianças estão em condições de atingir de maneira realista, planos educativos individuais (PEI) – determinados em conjunto pelas crianças, pais e professores – são formulados e implantados (por exemplo, na Finlândia, Comunidade Flamengo da Bélgica e Estados Unidos da América). Além do *número* mais elevado de *professores e assistentes* para se dedicarem às crianças com necessidades educativas especiais, o pessoal deverá, obrigatoriamente, receber uma *formação especial*; em alguns países examinados, tais fatores têm criado obstáculos à integração. Na Finlândia e Itália, pessoal especialmente formado garante uma formação em serviço aos colegas não especializados. O *envolvimento dos pais* é desejável em todos os programas destinados às crianças mais novas, mas particularmente nos programas direcionados para as crianças com necessidades educativas especiais. Por último, os centros de ECPI que acolhem as crianças portadoras de deficiência ou outras necessidades educativas especiais estabelecem *acordos de cooperação* e promovem *atividades com as instituições comunitárias dos serviços sociais e de saúde*, uma atividade que exige uma certa perícia e um grande investimento de tempo.

Iniciativas bem-sucedidas apóiam a inclusão, ao mesmo tempo que respeitam as diferenças étnicas, culturais e lingüísticas...

À medida que as sociedades se tornam cada vez mais heterogêneas, reconhece-se de maneira crescente a necessidade de promover a sensibilidade étnica e cultural, apreciar o valor da diversidade lingüística e criar condições para a aprendizagem que respeitem a diversidade de origens das crianças e suas famílias. Na maior parte dos países participantes do projeto, os programas de estudos da escola de ensino fundamental refletem a linguagem, valores e as atitudes gerais da sociedade; assim, é motivo de inquietação que as crianças oriundas de minorias étnicas ou de grupos lingüísticos diferentes – e que não participam dos serviços de ECPI – fiquem em desvantagem quando ingressam na escola. Por outro lado, a maior parte dos países reconhece o papel da ECPI no incremento das oportunidades educacionais em favor daqueles que correm o risco de exclusão social, particularmente, as crianças oriundas de famílias pobres ou de origem imigrante. Por consequência, numerosos países oferecem um auxílio adicional às famílias ou zonas que têm necessidade de apoio especial para permitir o acesso à ECPI, incluindo a Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda, Portugal e Reino Unido. Na Austrália, Dinamarca, Noruega, Reino Unido e Suécia, “assistentes bilíngües” trabalham em meio pré-escolar com crianças imigrantes recém-chegadas e seus pais para ajudá-los a reforçar e valorizar a língua de origem e desenvolver sua competência na língua do país de acolhimento. Outros países, incluindo a Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Dinamarca e Holanda, favorecem a imersão lingüística e a formação na língua-pátria.

Apesar de todos esses esforços, as crianças imigrantes ou de origens étnicas minoritárias estão, muitas vezes, sub-representadas nos serviços de ECPI. Sua baixa taxa de matrícula pode ser, em parte, associada às elevadas taxas de desemprego feminino no interior desses grupos socioeconômicos. Além disso, um grande número de imigrantes não compartilham a ideia de que todas as crianças devam passar uma grande parte do dia fora do lar. As pesquisas mostram que os refugiados valorizam a educação e os cuidados em favor dos filhos, mas na maioria das vezes têm um conhecimento limitado dos serviços disponíveis e relutam em pedir informações junto às repartições governamentais locais e nacionais (Joseph Rowntree Foundation, 1995; Rutter et Hyder, 1998). Um domínio insuficiente da língua do país de acolhimento e a falta de intérpretes podem ser também barreiras que impeçam o acesso das crianças aos serviços de ECPI. Uma abordagem dos programas que não leve em consideração as diversidades culturais, étnicas e lingüísticas poderá impedir diversos grupos de crianças de se beneficiarem plenamente da ECPI. A fim de poder favorecer o acesso a serviços apropriados, parece que recursos adicionais são necessários para desenvolver estratégias globais de comunicação (por exemplo, materiais em diferentes línguas, serviços de intérpretes), trabalho exploratório por parte dos profissionais da área social, abordagens multiculturais e não discriminatórias no estabelecimento dos programas, formação complementar do pessoal e a utilização de profissionais oriundos das comunidades em questão, e, finalmente, apoio a longo prazo em favor da aquisição da linguagem, tanto para as crianças, quanto para os pais.

A fim de derrubar tais barreiras, alguns países (Dinamarca, Noruega, Holanda e Suécia) implementaram programas piloto de horário parcial sobre a cultura e a língua como parte importante das atividades pedagógicas, e isso não só em razão de sua importância para o desenvolvimento das aptidões lingüísticas da criança, mas também para estimular seu desenvolvimento social e emocional. Tais programas integram os pais e estão ligados aos serviços e às instituições comunitárias, incluindo escolas e serviços de saúde; muitas vezes, contratam pessoal que faz parte da comunidade, empenhados na ajuda da construção de pontes acima das divisões de língua e cultura (ver Destaque 3.2). Os pais tendem a procurar serviços que valorizam e respeitam suas próprias culturas e costumes. Como exemplo, o governo holandês ajuda grupos recreativos (*haltes garderies*) que cooperam com as escolas de ensino fundamental para as crianças de 2 a 3 anos, oriundas de famílias em situação de risco ou de minorias étnicas²⁷. Na Austrália, também, existe um certo número de serviços especiais, destinados aos aborígenes e insulares do Estreito de Torres (AIDT), onde os serviços locais de ECPI

***... embora
continuam
existindo
numerosas
barreiras.***

²⁷ Os pesquisadores holandeses estimam que 90% dos pais turcos e 56% dos pais marroquinos gostariam que os filhos participassem de um grupo recreativo (*halte garderie*), em particular, se estiver conectado com uma escola de ensino fundamental.

Destaque 3.2. Crianças imigrantes na ECPI da Comunidade Flamengo (Bélgica)

Na Comunidade Flamengo da Bélgica, um programa inovador, *Jalons vers la qualité par l'égalité* (JQE) - Balizas em favor da qualidade pela igualdade – está focalizado nas mulheres e crianças das comunidades minoritárias do ponto de vista étnico. O projeto, sediado em Louvain, indica a maneira como as considerações correntes sobre um acolhimento de qualidade reservado às crianças excluem, quase sempre, a voz das mulheres imigrantes ou diferentes do ponto de vista étnico. As mulheres da primeira, segunda e terceira gerações de origem imigrante sentem-se, provavelmente, excluídas das discussões sobre o cuidado das crianças por várias razões. Muitas vezes, elas abandonaram bem cedo a escola e suas possibilidades de conseguir um emprego (salvo de maneira informal) são mínimas; além disso, seus filhos terão menos oportunidades de se beneficiarem de uma modalidade subvencionada de cuidado. Em poucas palavras, as crianças e famílias em situação mais vulnerável têm menos oportunidades de se beneficiarem dos serviços de ECPI ou, então, terão acesso a serviços insensíveis a suas necessidades. O projeto JQE visa reconceitualizar os serviços de ECPI em favor das necessidades particulares, dos costumes ou das diversidades lingüísticas das crianças que fazem parte das minorias étnicas. Foi criado um programa de formação e de emprego destinado às mulheres imigrantes: dois anos depois, 25 mulheres imigrantes obtiveram qualificação para cuidar de crianças; entre elas, 17 conseguiram empregos permanentes em creches. Módulos sobre a educação, formação, tutoria e supervisão relativos a questões multiculturais e multiétnicas foram, igualmente, oferecidos às creches que participaram do programa. Esse trabalho revelou-se complexo e constituiu um verdadeiro desafio. Segundo os responsáveis do projeto JQE: “Trabalhar de maneira intercultural implica o enfrentamento de toda a espécie de preconceitos, valores e normas”. Entre os recursos colocados à disposição da comunidade dos empregados da ECPI e do grande público pelo JQE, existe um CD-ROM, *Respect pour l'altérité dans les lieux d'accueil des jeunes enfants* [Respeito pela alteridade nos locais de acolhimento das crianças], assim como um *site* sobre a alteridade e educação das crianças <<http://www.decet.org>>. Essa ferramenta fornece numerosos exemplos práticos e úteis sobre a maneira de tratar uma infinidade de questões multirraciais. O CD-ROM compreende uma visão de conjunto teórica, assim como textos de referência; exemplos de procedimentos de recrutamento e seleção; informações sobre a implantação de uma equipe multicultural e o estudo de casos específicos de discriminação, mostrando como tais casos deverão ser enfrentados. Compreende, também, exemplos de obras multiculturais, um guia musical multicultural que inclui canções de ninar e uma introdução ao conhecimento de diversos instrumentos de música; igualmente, é possível encontrar numerosos exemplos de brinquedos multiculturais e outros elementos utilizáveis em meio escolar.

não estão disponíveis ou não são adequados a tal população. A título de exemplo, os Serviços multifuncionais aborígenes (SMFA), financiados pelo *Commonwealth*, e cujo funcionamento é garantido pelos AIDT, oferecem serviços flexíveis destinados às crianças, incluindo atendimento prolongado, grupos recreativos (*haltes garderies*), acolhimento fora dos horários escolares, atendimento durante as férias escolares, além de programas culturais.

* Sigla de *Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Éducation* [Centro para a pesquisa e inovação na educação]. (N.T.)

Embora esses desafios dêem a impressão de serem formidáveis, existem boas razões – além do respeito pelos mais elementares direitos humanos das crianças e de seus pais – para que sejam tomadas medidas em favor da integração. Segundo a série de estudos empreendidos pelo CERI* (OCDE, 1999d), os sistemas inclusivos são, afinal de contas, menos onerosos do que a manutenção de dois sistemas distintos: sistema geral e sistema especial. À parte a natureza preventiva de uma intervenção precoce, são evidentes as conseqüências pedagógicas da integração das crianças com necessidades educativas especiais. A inclusão de diversos grupos de crianças fortalece alguns objetivos dos programas da primeira infância, ou seja, oferecer às crianças a experiência da vida em comum e da solidariedade; concentrar-se nas necessidades individuais e nas modalidades de aprendizagem de cada criança; e iniciar, nas melhores condições possíveis, o ciclo do envolvimento dos pais na educação dos filhos.

3.2. Melhorar a qualidade serviços

Principais pontos

Após a ampliação do acesso aos serviços, o aprimoramento da qualidade da ECPI figura entre as prioridades políticas nos países-membros da OCDE. A maior parte das pesquisas recentes sublinham que a qualidade dos serviços ofertados é um importante fator no decorrer dos primeiros anos de vida. As crianças que se beneficiam de cuidados e de uma educação de excelente qualidade, durante os seus primeiros anos, mostram capacidades cognitivas e de expressão linguística superiores às que apresentam as crianças que passaram por estruturas de qualidade inferior (Bowman et al., 2000; CQCO Study Team, 1995, 1999; NICHD, 1997). As crianças que frequentaram programas de má qualidade apresentam dificuldades na expressão linguística e em seu desenvolvimento social e comportamental (Whitebook et al., 1989). No entanto a qualidade é, muitas vezes, considerada como um instrumento de avaliação relativo e não universal nos sistemas da primeira infância (Dahlberg et al., 1999). As variações entre países dependem grandemente das concepções que as diversas sociedades têm da primeira infância e dos objetivos que elas formulam (ou que, implicitamente, adotam) em favor das crianças. Cada país pode apresentar uma grande diversidade de critérios e de objetivos em relação às crianças e sua educação entre populações urbanas e rurais, pela diversidade de contextos socioeconômicos ou multiculturais, entre países e pessoal, e até mesmo entre Ministérios. A primeira parte desta Seção irá examinar como a qualidade é definida, avaliada e garantida; em seguida, a partir do estudo temático, serão identificadas questões em termos de qualidade e estratégias, com o objetivo de melhorar a qualidade da ECPI²⁸.

- A definição de qualidade varia consideravelmente segundo a natureza dos atores e entre os países. Embora sejam necessárias diretrizes no plano nacional sobre a qualidade, elas devem ser suficientemente amplas para permitir que a implantação de estruturas locais responda às necessidades de desenvolvimento e à capacidade de aprendizagem das crianças.

²⁸ Esta Seção não aborda a qualidade pedagógica dos programas, que é analisada mais adiante, na Seção 3.6.

- Na definição da qualidade, aparecem muitos elementos comuns, em particular para os serviços destinados às crianças a partir dos 3 anos. A maior parte dos países concentram-se em aspectos estruturais similares da qualidade (por exemplo, razão criança/adulto, tamanho do grupo, estado de conservação das instalações, formação do pessoal) que tendem a ser mais precários nos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas.
- Para avaliar a qualidade dos programas, alguns países têm recorrido amplamente a escalas padronizadas de observação e a medidas de estimativa do desenvolvimento das crianças, enquanto outros preferem definir, envolvendo um amplo leque de atores, os objetivos e as metas do programa no plano local.
- A responsabilidade pela garantia da qualidade tende a ser compartilhada entre inspetores/supervisores, orientadores/coordenadores pedagógicos, pessoal e pais (ocasionalmente, também crianças). Existe uma tendência para a auto-avaliação, com validação externa, a fim de promover uma reflexão contínua e o aprimoramento da qualidade.
- *No decorrer deste estudo, emergiram as seguintes grandes preocupações em relação à qualidade: falta de coerência e de coordenação das políticas e dos serviços de ECPI; status pouco gratificante e falta de formação na área da assistência social; padrões de qualidade inferiores dos serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos, assim como tendência de acesso a serviços menos qualificados pelas crianças oriundas de famílias com baixa renda.*
- *Os governos pretendem promover a qualidade através de: documentos de política e uma direção orientada por objetivos; padrões de qualidade e credenciamento; divulgação da pesquisa e circulação da informação; utilização criteriosa dos financiamentos especiais; apoio técnico à gestão local; elevação do status e do nível de formação do pessoal; incentivo à auto-avaliação e pesquisa aliada à prática; por último, estabelecimento de um sistema democrático de equilíbrio entre poderes, o que pressupõe a participação dos pais.*

3.2.1. Como é definida a qualidade?

As concepções de qualidade variam segundo os países e os diferentes atores...

As concepções de qualidade variam segundo os países e em conformidade com as prioridades, as visões e as perspectivas dos diferentes atores – representantes dos governos nacionais e locais, pais, crianças, empregadores e prestadores de serviços. Por exemplo, muitas vezes, os pais irão atribuir importância a aspectos da educação e cuidado dos filhos que não coincidem necessariamente com os objetivos prioritários das autoridades, enquanto os professores do ensino fundamental e os profissionais da ECPI terão, muitas vezes, opiniões diferentes sobre o impacto da ECPI sobre as crianças. Do mesmo modo, se fossem interrogadas, as crianças expressariam sua opinião sobre o que deve ser a qualidade; ora,

em determinadas idades, bem acima das preocupações educativas dos pais ou dos professores, elas apontariam a possibilidade de fazer um amigo ou atingir o domínio de capacidades próprias à infância.

Uma corrente de pesquisa recente analisou a qualidade em um nível global, explorando o quanto as definições da qualidade variam de acordo com os meios, as culturas ou os países (Moss e Pence, 1994; Dahlberg *et al.*, 1999). Uma premissa de tal pesquisa é que as variações nas noções de qualidade decorrem da existência de representações e construções sociais diferentes relativas à infância e à sociedade. Sob esse ponto de vista, as políticas de ECPI e a qualidade dos serviços fornecidos estão profundamente marcados pelas hipóteses subjacentes a respeito da infância e da educação. O que significa a infância na sociedade analisada? De que modo as crianças devem ser criadas e educadas? Quais são os objetivos das instituições de educação e cuidado da primeira infância? Quais são as funções do pessoal que se ocupa das crianças? Por exemplo, Carlina Rinaldi, de Reggio Emilia, declarou: “Parece-nos que existe um ponto fundamental e básico: a imagem das crianças. A pedra angular de nossa experiência, baseada na prática, teoria e pesquisa, é a imagem de crianças ricas, fortes e poderosas” (Edwards *et al.*, 1993, p. 102). Essa concepção se contrapõe à noção de uma educação *tabula rasa* na qual as crianças são consideradas como recipientes vazios que deveriam ser preenchidos, o mais cedo possível, com conhecimentos. Tal contraste revela a necessidade de que os quadros de decisão se tornem conscientes dos tipos de construções nacionais ou culturais sobre a infância, assim como de seu impacto sobre os indicadores de qualidade evidenciados pelos diferentes atores.

Além disso, as definições nacionais de qualidade são determinadas pelos fatores políticos e econômicos que colocam em funcionamento os sistemas de ECPI, o *status* socioeconômico e a cultura da família, a idade da criança e as opiniões relativas ao papel do poder público e da assistência social (Bush e Phillips, 1996). Por todas essas razões, os estudos transnacionais sobre a qualidade exigem sensibilidade às diferentes situações nacionais e culturais, na medida em que as hipóteses em que estão baseadas as políticas para a família e a infância variam profundamente entre os países. Até mesmo no interior dos diferentes países, é, em geral, necessária certa sensibilidade ao contexto, em particular quando são definidos os objetivos e padrões nacionais de qualidade. Resultados definidos de maneira bastante geral permitem que as estruturas de ECPI respondam às necessidades globais das crianças que se beneficiam de seus serviços. Por outro lado, o detalhamento de objetivos de qualidade, que obedecem a uma orientação teórica e são concebidos tendo em mente as crianças oriundas da classe média, pode subestimar a diversidade, tão presente entre as crianças mais novas e negligenciar as necessidades de desenvolvimento de crianças que precisam de apoios especiais, tais como as crianças provenientes de grupos

***... e tal
variabilidade
impõe que os
quadros de
decisão estejam
atentos e sejam
sensíveis ao
contexto.***

A maior parte dos países participantes deste estudo têm objetivos comuns em relação às crianças de 3 a 6 anos...

de baixa renda, filhos de imigrantes e de minorias étnicas. Deverá ser encontrada uma orientação que permita aos serviços de ECPI perseguirem os objetivos de qualidade, ao mesmo tempo que respondam às necessidades reais das crianças, incluindo as que podem facilmente adquirir competências e aptidões cognitivas avançadas.

No entanto, na maior parte dos países existe um acordo substancial sobre a idéia de que uma ECPI de qualidade deveria estar à disposição das crianças a partir de 3 a 4 anos. A Austrália, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América, Itália, Holanda, Portugal e Reino Unido desenvolveram a ECPI para essa faixa etária, baseada em um modelo educacional, a partir de escolhas políticas claras, fins educativos reconhecidos e um consenso sobre o papel da instituição pré-escolar e dos professores. Na Seção 3.6, mais adiante, os objetivos educacionais para essa faixa etária são discutidos em termos de:

- *objetivos ou resultados gerais*, por exemplo, o bem-estar, a cidadania, a preparação para o ingresso na escola;
- *objetivos em áreas específicas de desenvolvimento*, por exemplo, o desenvolvimento físico e socioemocional;
- *áreas de aprendizagem e relativas a determinadas matérias*, por exemplo, as aptidões para a linguagem e para a comunicação, a arte, as primeiras noções da escrita e da leitura, etc.

Tais objetivos gerais são compartilhados, particularmente, no que diz respeito às crianças que estão mais próximas da idade de ingressarem na escola de ensino fundamental. Além disso, os programas educativos da Bélgica, Estados Unidos da América, Itália e Reino Unido definem as aptidões que, em princípio, as crianças deveriam ter dominado antes de seu ingresso na escola do ensino fundamental. Quando a qualidade do setor pré-escolar é avaliada em relação ao objetivo de preparação para a escola, ela geralmente aparece geralmente como boa, porque sua finalidade é clara e pode ser expressa em objetivos e indicadores utilizados para a avaliação e para o monitoramento. No entanto, em alguns casos, o custo para as crianças pode ser alto, como sugere a pesquisa efetuada por Sylva e Wiltshire (1993). Quando a educação formal começa cedo demais, pode prejudicar o conceito que as crianças têm de si mesmas, levando à ansiedade, à baixa auto-estima, assim como a resultados medíocres na leitura e escrita nas primeiras séries do ensino fundamental, particularmente na área da leitura.

Os países que já possuem uma sólida tradição de integração da educação com o cuidado das crianças – Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia – têm uma concepção mais ampla da primeira infância; por isso evitam associar a instituição para crianças ao modelo escolar. A concepção central é que, simultaneamente aos cuidados prestados pelos pais, a instituição deverá contribuir para o desenvolvimento e o

bem-estar de cada criança, ou seja, aprender a viver em sociedade e compartilhar os valores fundamentais dessa sociedade, incluindo o respeito pela autonomia e independência. As avaliações da qualidade tendem a enfatizar a qualidade de vida no interior da instituição, e o desenvolvimento social da criança (por exemplo, o bem-estar e a amizade). Nesse caso, volta-se a atenção para o que a municipalidade ou os prestadores de serviço poderão oferecer à primeira infância, mais do que para uma avaliação comparativa dos resultados obtidos pelas crianças. É bastante forte a crença de que há um tempo para a infância que nunca poderá ser revivido; no entanto foram observadas algumas dificuldades na passagem para a escola de ensino fundamental. Por esta razão, na ECPI dos países nórdicos, insiste-se na oferta de ambientes favoráveis à emergência da leitura e da escrita entre as crianças, assim como no trabalho com grupos focalizados.

Para as crianças mais novas, as concepções da qualidade são muito mais diversificadas. Nos sistemas mais integrados (por exemplo, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) destinados à primeira infância, a política tende a ser mais consistente no interior de *toda* a faixa etária da primeira infância. As concepções fundamentais sobre as crianças, as famílias e os objetivos da ECPI (ver Seção 2.2) são formuladas em documentos de orientação política e no âmbito de um quadro “programático” de onde decorrem objetivos gerais que são objeto de uma implantação nos serviços locais para crianças desde o nascimento até 6 ou 7 anos. O monitoramento e a avaliação de tais objetivos são realizados com regularidade, embora – como indicaremos mais adiante – sejam efetuados de maneira bastante diferente em relação àquela que é utilizada para contabilizar os resultados e proceder às avaliações em outros países. A transição para a escola tem-se tornado cada vez mais um processo desenvolvido em colaboração entre a ECPI e as estruturas da escola de ensino fundamental. Essa colaboração conduz, frequentemente, a uma influência mútua, ou seja, a uma melhor focalização sobre os objetivos e os resultados no interior dos serviços de ECPI e a abordagens pedagógicas mais apropriadas nas primeiras classes do ensino fundamental.

Na maior parte dos países a responsabilidade para com a educação e o cuidado das crianças está dividida entre Ministérios e é compartilhada por diferentes setores da administração; além disso, a oferta de serviços pode incluir um amplo setor privado vagamente regulamentado. No passado, a política era, muitas vezes, formulada a partir do pressuposto, em geral, de uma guarda familiar; neste caso, os serviços destinados às crianças mais novas foram organizados segundo um modelo médico ou de assistência social para aquelas crianças cujas famílias não estavam em condições de garantir um cuidado integral. Por consequência, amplas divergências apareceram nos objetivos adotados para os serviços segundo os setores, incluindo perfis, formação e definição do quadro de pessoal²⁹. Ainda hoje, na maior parte dos

***... mas o
consenso é
menor em
relação aos
objetivos de uma
ECPI de
qualidade,
destinada às
crianças mais
novas.***

países examinados, os serviços em favor das crianças com idade inferior a 3 anos continuam sendo subfinanciados, além de não serem plenamente reconhecidos como parte integrante dos serviços educacionais e de desenvolvimento humano aos quais todas as crianças deveriam ter direito. Esses serviços podem ser considerados, principalmente, como meios de favorecer maior participação das mulheres no mercado de trabalho ou como facilitadores da integração social das crianças desfavorecidas e filhos/filhas de imigrantes. Em poucas palavras, a falta de coordenação política poderá tornar difícil a manutenção de padrões elevados de qualidade de maneira sistemática em todos os serviços em favor da primeira infância. Ao mesmo tempo, emergem vários exemplos de colaboração setorial dirigida por serviços governamentais, como é sublinhado mais adiante na Seção 3.3.

3.2.2. *Quais são as condições de qualidade no âmbito de um sistema?*

Em geral, é reconhecido que condições estruturais estáveis são a garantia de serviços de ECPI de qualidade...

Apesar de não serem unânimes as definições da qualidade no plano internacional – ou, até mesmo, nacional e, inclusive, comunitário –, existe consenso entre os pesquisadores sobre o fato de que alguns aportes contribuem, a curto ou longo prazo, para a obtenção de resultados positivos por parte das crianças. No nível *sistêmico*, tais condições incluem: níveis adequados de investimento; políticas coordenadas e normas reguladoras; estruturas de gestão coordenadas e eficazes; níveis adequados de formação profissional e condições de trabalho apropriadas; referenciais pedagógicos e outras diretrizes; além de um sistema regular de gestão que se apoie em um banco de dados confiável (ver Destaque 3.3). Ao tratar da questão da qualidade em seu conjunto, um grande número de países verá, igualmente, alguns aspectos – tais como a equidade e o respeito pela diversidade (manifestado na elegibilidade e nas políticas de pessoal) – como condições indispensáveis de um sistema de qualidade.

No nível do *programa*, outros critérios de qualidade podem ser identificados; por exemplo, duração e intensidade suficientes dos programas; grupos de crianças corretamente constituídos em composição e tamanho; adequada proporção entre o número de adultos e o de crianças, além de fatores associados à concepção das instalações físicas, tais como a qualidade interna e externa dos ambientes³⁰. Algumas dessas variáveis são facilmente mensuráveis e constituem a base de regula-

²⁹ Pode ocorrer que isso não seja necessariamente a consequência de um sistema dividido. Orientações políticas claras caracterizam os serviços de acolhimento das crianças na Bélgica e em grande número de municipalidades italianas.

³⁰ É possível encontrar uma lista exaustiva e uma descrição das principais exigências estruturais dos sistemas de ECPI em *EC Childcare Network*, ou seja, Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia (1996a). O relatório define 40 alvos em 9 áreas: política; finanças; níveis e tipos de serviços; objetivos pedagógicos; razão criança/adulto; emprego e formação do pessoal; objetivos relativos à saúde e meio ambiente; os pais e a comunidade; os desempenhos focalizados.

mentações, embora os países estabeleçam padrões e prioridades diferentes, segundo as variáveis. As interpretações de padrões são influenciadas tanto pelas concepções nacionais sobre os tipos de entornos pedagógicos que mais convenham à criança, quanto por restrições financeiras e organizacionais. Por exemplo, no que diz respeito à proporção criança/adulto, observa-se uma continuidade, indo da proporção reduzida crianças/adulto na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, à tradicional razão encontrada no pré-escolar da Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda, Portugal e Reino Unido (ver Tabela 3.3)³¹. No entanto, na maior parte dos países participantes deste estudo, a razão criança/adulto é mais elevada nas escolas do que nos centros de ECPI; todavia, convém levar em consideração que os serviços escolares são, habitualmente, gratuitos.

Destaque 3.3. O *Observatoire de l'enfance* [Observatório da Infância] na Comunidade Francesa (Bélgica)

Na sequência de profundas mudanças sociais e demográficas ocorridas em Bruxelas, em 1991, a Comissão Comunitária Francesa da Região tomou a iniciativa de criar um *Observatório permanente da Infância* composto por dois pesquisadores ligados a universidades regionais. Esse *Observatório* foi incumbido da tarefa de definir indicadores e coletar todos os dados necessários sobre os serviços de ECPI destinados às crianças da capital belga. O *Observatório* promove pesquisas e propõe soluções nas quatro áreas seguintes:

- As necessidades de ECPI por parte dos pais com filhos de 0 a 3 anos, além de proposições a fim de melhorar o acesso aos serviços;
- A qualidade dos serviços de ECPI ofertados aos bebês e às crianças mais novas, matriculados nos serviços da cidade;
- As necessidades dos serviços de ECPI destinados às crianças de 2 anos e meio a 12 anos no sistema escolar, incluindo os serviços extra-escolares;
- As dimensões sociodemográficas e interculturais dos serviços de ECPI, acompanhadas de medidas para melhorar a equidade. Em cooperação com vários pesquisadores universitários, o *Observatório* publica anualmente os dados quantitativos sobre os serviços de ECPI, em Bruxelas, recorrendo a indicadores analíticos já reconhecidos: referência à saúde das crianças; descrição de seu meio social e familiar (incluindo o étnico); os tipos de serviços de educação e cuidado disponíveis; e qual criança utiliza quais serviços. Vários estudos de ação-pesquisa, associados ao *status* socioeconômico e a outros indicadores, têm sido redigidos sobre a acessibilidade e a qualidade dos serviços. Persuadido

⁴ A Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia recomenda a razão aproximada de 1:4 para crianças com idade inferior a 12 meses; de 1:6 para crianças com a idade de 12 a 23 meses; de 1:8 para crianças com a idade de 24 a 35 meses; e de 1:15 para crianças com a idade de 36 a 71 meses.

do papel-chave desempenhado pelos profissionais qualificados para melhorar a qualidade, assim como da necessidade de mantê-los no setor, o *Observatório* colabora com uma associação de formação, chamada FRAJE (*Centre de formation permanente et de recherche dans les milieux d'accueil du jeune enfant* [Centro de formação permanente e de pesquisa nos ambientes de atendimento da criança]), destinada ao pessoal que se ocupa da primeira infância na região de Bruxelas. Tendo iniciado suas atividades de formação na década de 70, o FRAJE trabalha para aprimorar o acesso do pessoal de ECPI a uma formação de alta Qualidade: sete psicólogos animam discussões regulares, à noite ou em serviço, com o pessoal. Além disso, o *Observatório* publica uma revista trimestral – *Grandir à Bruxelles* [Crescer em Bruxelas] – que oferece informações de atualidade sobre a situação das crianças na capital da Bélgica. A contribuição do *Observatório* foi reconhecida, através de um acordo formal, pelo governo da Comunidade Francesa. As informações reunidas em um meio urbano que passa por rápida transformação, são consideradas como um poderoso meio de monitorar a qualidade dos serviços destinados à primeira infância na cidade, além de oferecer uma preciosa base de informações para o processo de decisão política.

**... mas que a
qualidade deverá
ser vista,
igualmente,
como um
processo
dinâmico e
cooperativo.**

Além das *contribuições* estruturais, a qualidade poderá ser definida em termos de *processo* (o que se passa nos programas) e de *aquisição de conhecimentos* ou de *resultados* (os conhecimentos e saberes que as crianças adquirem nos programas). As variáveis que definem a qualidade em termos de processo estão principalmente ligadas a aspectos sanitários e de segurança – às interações entre crianças e adultos, às parcerias com os pais, assim como à aprendizagem e às ocasiões de convivência social que lhes são oferecidas. Por sua vez, as variáveis que definem a qualidade em termos de resultados medem os progressos obtidos pelas crianças nas áreas de desenvolvimento pessoal e aprendizagem, esforçando-se por avaliar a eficácia das diversas abordagens de ECPI. Os resultados são definidos e avaliados em três níveis: i) no nível do programa (por exemplo, as avaliações neerlandesas dos programas de estudos *Pyramide* e *Kaléidoscope*); ii) no nível da criança (por exemplo, a identificação das necessidades especiais); e iii) em um nível de conjunto ou nacional (por exemplo, a *Avaliação Básica Nacional Britânica* – salvo a Escócia – praticada por ocasião do ingresso das crianças na escola de ensino fundamental). De fato, manifesta-se uma tendência cada vez maior para reconhecer que os objetivos de qualidade em favor das crianças deveriam ser especificados em múltiplos níveis – tanto local, quanto nacional – e de forma cada vez mais detalhada e sob medida (Kagan e Cohen, 1997). Além disso, é fundamental estudar como os objetivos de qualidade se encontram, em todos os níveis, definidos e

Tabela 3.3. **Regulamentação das proporções criança/adulto na ECPI**

	Crianças de 0 a 3 anos	Crianças de 3 a 6 anos*
Austrália	5:1 (0-2 anos) 8:1 (2-3 anos)	3-6 anos 10:1
Bélgica (CFL)	7:1	18:1 (no máximo) 19:1 (no máximo)
Bélgica (CFR)	7:1 (creche)	
Rep. Tcheca	N	12:1
Dinamarca	3:1	6:1
Finlândia	4:1	7:1
Itália	7:1	20:1-28:1
Holanda	4:1-6:1	20:1 (somente basisschool)
Noruega	7:1-9:1	14:1-18:1
Portugal	10:1 (no máximo)	15:1
Suécia	6:1	6:1
Reino Unido	4:1 (setor público) 8:1 (setor privado)	8:1 (playgroups) 13:1 (nursery class) 30:1 (reception classes)
E. U. da América	4:1-6:1 (variável segundo os Estados)	10:1-20:1 (variável segundo os Estados)

Nota: As comparações entre países, em termos da proporção criança/adulto, nem sempre são válidas, porque em alguns países o pessoal pode ter uma formação profissional, enquanto, em outros, tem apenas uma formação inicial (ver Seção 3

N: dado não disponível.

Fonte: Relatórios Nacionais (ver Anexo 1 para informações mais detalhadas).

prioritariamente instituídos, e como eles evoluem (Moss e Pence, 1994). Assim como as concepções da qualidade se modificam, é esperado que o processo pelo qual a qualidade é definida seja dinâmico e contínuo, modificando-se através do tempo e dos programas, e envolvendo um amplo leque de grupos interessados em uma ECPI de qualidade para as crianças (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996a; Woodhead, 1996).

De um ponto de vista estrutural, com exceção dos países que desenvolveram a ECPI sob uma responsabilidade administrativa unificada, a situação das crianças com idade inferior a 3 anos é, em geral, menos favorável, em termos de acesso e de qualidade. Elementos sistêmicos fundamentais que sustentam a qualidade estão muitas vezes ausentes nas formulações destinadas a essas crianças: por exemplo, formulação de uma política coerente, normas reguladoras unificadas, coordenação entre Ministérios ou entre administração central e local, estruturas de gestão eficazes, referenciais pedagógicos, além de um sólido corpo profissional. Em grande número de países, por exemplo, apesar da presença de alguns excelentes programas e de boas iniciativas, a situação de conjunto apresenta as seguintes características: reduzido investimento público e elevados gastos para os pais, normas reguladoras inadequa-

Com algumas exceções, estas condições tendem a ser menos favoráveis nos serviços de ECPI destinados às crianças com idade inferior a 3 anos.

das, formação e baixo *status* do pessoal, insuficiente atenção aos referenciais pedagógicos, além de enormes variações em matéria de inspeção e monitoramento.

3.2.3. Como a qualidade é avaliada?

De um ponto de vista sistêmico, a avaliação da qualidade está baseada, em primeiro lugar, na análise das condições estruturais da qualidade. As seguintes questões são fundamentais: qual é o nível de investimento público na primeira infância, incluindo os serviços os bebês e as crianças mais novas e as políticas de licença maternidade/paternidade? Qual é o conjunto de leis e a qualidade da legislação que regulamenta e orienta o setor? Qual é o volume e qualidade da infra-estrutura? O setor se beneficia dos recursos administrativos e de gestão necessários, em todos os níveis? Qual é o *status*, a forma de admissão e o nível de formação do pessoal? Esses elementos, e ainda outros, tais como a razão adulto/criança, desempenham um papel crucial para que o “trilema” – acesso adequado / boa qualidade / moderação de custo para todos os pais – seja resolvido de maneira satisfatória. Os diferentes aspectos que compõem a qualidade enumerados anteriormente podem ser levados em consideração para avaliar a qualidade de programas específicos. Alguns países utilizam escalas padronizadas de observação e recorrem a avaliações dos programas por meio de equipes externas de pesquisa; outros, favorecem a definição conjunta, no nível local, de objetivos e processos de avaliação.

Para avaliar a qualidade dos programas desenvolvidos na ECPI, alguns países utilizam escalas padronizadas de observação...

Na Austrália, Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Estados Unidos da América, Portugal e Reino Unido, as mais conhecidas medidas de avaliação de qualidade dos processos são as seguintes: *Infant/Toddler Environment Rating Scale* (ITERS) – Escala de Avaliação do Ambiente para Bebês e Crianças mais Novas (Harms, Cryer e Clifford, 1990); e *Early Care Environment Rating Scale* (ECERS) – Escala de Avaliação do Ambiente para Crianças (Harms, Clifford e Cryer, 1988). Desenvolvidas por pesquisadores nos Estados Unidos da América, essas escalas são utilizadas para avaliar a qualidade do ambiente físico, interativo e pedagógico dos serviços destinados às crianças. Por exemplo, a ECERS é uma escala de observação dos processos por objetivos preestabelecidos. Ela permite avaliar sete aspectos dos serviços em centros destinados às crianças de 2 a 5 anos: emprego do tempo cotidiano de cuidado personalizado, decoração, linguagem, experiências de raciocínio, atividades motoras, desenvolvimento social e necessidades dos profissionais. Descrições detalhadas são fornecidas para os 37 itens constantes dessas sete rubricas e cada item é classificado pelo observador segundo três categorias: mínimo, bom ou excelente.

Uma certa inquietação chegou a manifestar-se contra a utilização de tais escalas, sublinhando por exemplo a possibilidade de que instrumentos importados para medir os processos não sejam adaptados às modalidades de educação das crianças, nem aos ideais educativos de determinado país ou grupo. Os especialistas temem, igualmente, que as escalas sejam utilizadas para avaliar ou classificar as crianças ou o pessoal de uma forma normativa e não-motivante, deixando de levar em consideração que o desenvolvimento da criança está associado a um contexto no tempo e no espaço. No entanto, durante o estudo, foram assinalados vários aspectos positivos relativamente à utilização de tais escalas, em particular, quando elas foram cuidadosamente adaptadas para refletir as necessidades e os contextos nacionais e, sobretudo, depois que o pessoal recebeu uma formação suficiente não só para proceder à sua aplicação, mas também para compreender a teoria subjacente a esses instrumentos de medida. A Austrália, por exemplo, elaborou um poderoso instrumento, chamado QIAS [*Quality Improvement and Accreditation System* ou *Système d'amélioration de la qualité et d'accréditation* (SAQA) – Sistema de aprimoramento da qualidade e de credenciamento (SAQC); ver Destaque 3.4], para o credenciamento e avaliação da ECPI que funciona em centro. Esse instrumento foi inspirado não só pelas diretrizes do *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC) – Associação Nacional para a Educação das Crianças – tendo como objetivo uma prática apropriada do desenvolvimento (Bredekamp e Copple, 1997), mas também pela escala de avaliação ECERS. O QIAS foi amplamente aceito como um instrumento que permite avaliar com certa objetividade as modalidades de educação e cuidado das crianças. Quando o pessoal – permanente e bem formado – está comprometido com o processo de desenvolvimento e bem-estar das crianças, as escalas podem oferecer uma base de discussão e auto-avaliação.

Outra abordagem – que, em particular, é bem aceita nos Estados Unidos da América – consiste em aquilatar a qualidade avaliando o desempenho das crianças, que são incentivadas a alcançar resultados específicos. Os dados provenientes de tais avaliações são cada vez mais utilizados nas tomadas de decisão estratégicas como, por exemplo, para julgar a eficácia de programas e determinar se as políticas e os programas devem continuar a ser financiados (Bowman *et al.*, 2000). Nos Estados Unidos da América, o método mais utilizado para avaliar a qualidade dos principais programas – por exemplo, *Head Start* e outros programas destinados às crianças de famílias pobres ou crianças portadoras de deficiência – consiste em avaliar amostras de crianças em relação a objetivos de saúde, cognitivos, socioemocionais e de domínio da língua inglesa que deveriam ser atingidos com a ajuda de uma “intervenção”. Alguns pesquisadores exprimem reservas éticas e profissionais a respeito dos testes aplicados em crianças (Meisels, 1994; Schweinhart

... que, além de vantagens, oferecem riscos.

Cada vez mais, em alguns países, a qualidade é mensurada através da avaliação das crianças...

et al., 1993; Penn, 2000); segundo eles, as crianças experimentam dificuldades para compreender as exigências contidas nos testes e nem sempre são capazes de controlar seu comportamento para responder a tais exigências. As críticas indicam, igualmente, que os testes psicométricos podem ser inapropriados em diversas culturas e na experiência cotidiana das crianças (Schweinhart *et al.*, 1993). Um perigo evidente consiste em associar o padrão de desenvolvimento às normas da cultura dominante da classe média (Bowman *et al.*, 2000). Os testes podem ser insensíveis a outros objetivos mais importantes dos programas, por exemplo, em relação à crescente compreensão que os pais têm do potencial dos filhos e da importância de seu papel; em relação à necessidade de alimentar a criatividade e a autonomia dos filhos e incentivar o desenvolvimento de relações educativas entre pais e comunidades; em relação aos esforços de desenvolvimento multicultural e aos esforços que visam satisfazer necessidades particulares e tipos de comunicação fora dos padrões. Além disso, este método de avaliação pouca coisa oferece para ajudar diretamente a prática educacional ou o desenvolvimento profissional do pessoal; assim, receia-se que alguns profissionais deixem de lado metas mais amplas para garantirem simplesmente que as crianças sejam bem-sucedidas em termos de resultados escolares e cognitivos.

Destaque 3.4. Sistema de aprimoramento da qualidade e de credenciamento na Austrália

A Austrália implantou um sistema de credenciamento, com apoio do poder público, para os serviços de ECPI que funcionam em centros (*garderie*, durante todo o dia) diretamente ligado à concessão de financiamento. O Sistema de Aprimoramento da Qualidade e de Credenciamento (SAQC) concentra-se, em primeiro lugar, na oferta de componentes da qualidade. Como os centros têm a obrigação de participar no processo do SAQC, a fim de que os pais possam ter direito ao *Child Care Benefit* (que é o principal benefício), mais de 98% dos centros privados com ou sem fins lucrativos participam de tal sistema. Desenvolvido em 1994, o SAQC tem como origem o *Developmentally Appropriate Practice* (Prática apropriada de desenvolvimento) da *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC – Associação Nacional para a Educação das Crianças), o sistema nacional de credenciamento voluntário do NAEYC e a *Early Childhood Environmental Rating Scale* (ECERS – Escala de Avaliação do Ambiente para a Primeira Infância).

Os centros empreendem um estudo auto-reflexivo em função de 52 princípios relativos às interações entre pessoal e crianças, pessoal e pais, além do pessoal entre si; o programa; a nutrição, a saúde e práticas de segurança; a gestão e o desenvolvimento do centro. O processo do estudo auto-reflexivo é promovido em colaboração com a equipe de gestão, o pessoal e os pais; em seguida, é submetido ao *National Children Accreditation Council* (Conselho Nacional de Credenciamento das *Garderies*). Um grupo examinador

visita, então, o centro e julga o estudo auto-reflexivo em função das observações e discussões ocorridas durante a visita de um ou dois dias – duração que depende do tamanho do centro. As anotações do examinador são ponderadas pelo Conselho. Um *Accreditation Decisions Review Committee* (Comitê Independente de Estudo sobre as Decisões de Credenciamento) está disponível para receber os recursos contra as decisões do Conselho de Credenciamento. Tudo o que se refere à mediação, recursos e pareceres de credenciamento é feito a partir de documentação escrita; além disso, não é revelada a identidade do centro.

O processo de SAQC foi amplamente apoiado por ter chamado a atenção para a qualidade das experiências das crianças nas estruturas destinadas à primeira infância e como um meio de permitir aos centros a possibilidade de avaliarem por si mesmos a qualidade de seus serviços. O sistema procura o aprimoramento e, ao mesmo tempo, o credenciamento. Em vez de sofrerem sanção imediata, os centros que, em um primeiro momento, não tiverem obtido o credenciamento, são incentivados a procurar os meios para aprimorarem a qualidade. A sanção só é aplicada se um centro não conseguir participar do sistema ou, após três tentativas, não obtiver o credenciamento.

O SAQC foi examinado recentemente pelo *Commonwealth Child Care Advisory Council* (Conselho Consultivo para a guarda de crianças do *Commonwealth*). Um sistema revisto, encarregado de harmonizar e simplificar as exigências administrativas e garantir maior validade e consistência no processo de credenciamento, será instalado em 2002. O governo do *Commonwealth* apóia a criação de sistemas-piloto para garantir a qualidade nas *garderies* (do início de 2001 até meados do mesmo ano) e em serviços extra-escolares (do início de 2002 até meados do mesmo ano). O departamento das *garderies* da Nova Gales do Sul financia um programa-piloto de credenciamento para pré-escolas.

As críticas são produzidas agora por equipes de pesquisadores profissionais que utilizam abordagens de avaliação, levando em consideração vários traços distintivos do funcionamento cognitivo nos testes padronizados³². Nos Estados Unidos da América, o Conselho Nacional sobre a Avaliação e a Educação (1999) sublinha que as decisões educacionais mais importantes deveriam basear-se em *múltiplas* fontes de informação, incluindo entrevistas, observações, exemplos de trabalho e avaliações informais em determinado período de tempo. As avaliações são consideradas incompletas quando se concentram unicamente nos testes de inteligência e na ponderação dos conhecimentos. Para elaborar tal avaliação, Greenspan e Wieder (1998) estabeleceram áreas-cha-

***... que pode ser
utilizada para
informar a
prática
pedagógica.***

³² Segundo Bowman *et al.* (2000), embora haja identificação entre os termos “teste” e “avaliação”, o primeiro refere-se a um instrumento padronizado, aplicado de maneira formal e concebido para minimizar todas as diferenças nas condições do teste; por sua vez, a avaliação tende a utilizar instrumentos múltiplos (observação, medidas de desempenho, entrevistas, álbuns e exemplos do trabalho das crianças, etc.) e desenrola-se durante um período mais longo.

ve que incluem a biologia da criança, os esquemas interativos e o ambiente em que ocorre o desenvolvimento, ou seja, os esquemas da família, da cultura e do meio ambiente, considerados de forma mais ampla.

Segundo Shepard (*et al.*, 1998), na avaliação das crianças, devemos fixar-nos nestes quatro objetivos principais: i) apoiar a aprendizagem das crianças; ii) identificar as necessidades especiais; iii) avaliar e monitorar os programas; iv) tornar responsáveis as escolas ou os programas. Como já observamos, as medidas de avaliação tornaram-se um importante critério em um grande número de países (Holanda, Portugal, Reino Unido, etc.) para comparar a eficácia de diferentes tipos de programas e para justificar a regularidade dos investimentos. Considerando o percurso particular seguido pelo desenvolvimento de qualquer criança e a grande variabilidade que se encontra em qualquer grupo de crianças, é importante para o pessoal conhecer a *contribuição* específica de cada criança para o processo. A avaliação poderá fornecer uma idéia precisa sobre os conhecimentos, o desenvolvimento de conceitos e as maneiras próprias de interagir de cada criança, de modo que os professores estejam em condições de escolher uma abordagem pedagógica e materiais programáticos de forma a apoiar o desenvolvimento e a aprendizagem ulteriores do aluno (Bowman *et al.*, 2000). Que as avaliações sejam informais ou efetuadas de maneira mais formal por equipes externas de pesquisa ou pelo próprio pessoal – à semelhança, por exemplo, do que se passa na Avaliação Básica Britânica – elas poderão ajudar a orientar a prática pedagógica nas atividades de ECPI. Os dados fornecidos poderão ser utilizados pelo pessoal e pelos pais como elementos de uma reflexão e de um processo permanentes de aprimoramento da qualidade. Essa abordagem tem sido evidenciada na documentação e auto-avaliação adotados com uma frequência cada vez maior nos países-membros da OCDE.

Os outros países favorecem a definição conjunta dos objetivos e metas, no nível local...

Os outros países adotaram abordagem diferente, partindo do pressuposto de que, no plano local, a definição de alvos sistêmicos exige a construção conjunta – pelas crianças, pais, professores e parceiros sociais – dos objetivos e metas. Na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia – assim como, por exemplo, em algumas regiões da Itália – equipes compostas por pessoal e pais com boa formação, orientados por consultores pedagógicos municipais, vão normalmente engendrar seus próprios processos de observação da qualidade e seus próprios mecanismos de avaliação. Os serviços visam satisfazer as exigências estabelecidas pelas autoridades locais em favor de todas as crianças e de todos os pais. A qualidade das estruturas não é avaliada em função do desempenho individual das crianças. As condições estruturais da qualidade encontram-se já instaladas e os processos padronizados de medição e de avaliação são julgados menos necessários em um contexto em que o planejamento por equipes, as avaliações também por equipes e o monitoramento dos objetivos constituem um aspecto permanente do trabalho do centro (ver Seção 3.6).

Essa abordagem participativa na avaliação é um meio não só de descobrir a maneira como se processa o desenvolvimento das crianças, mas tam-

bém de apoiar a prática dos educadores, inspirando-lhes uma auto-avaliação e uma faculdade de mudança construtivas. Com essa intenção presente no espírito, as instituições municipais pré-escolares de Reggio Emilia – e instituições de outros países influenciadas pela abordagem adotada em Reggio – empenharam-se em constituir uma documentação exaustiva sobre a criança individual, sua classe e o trabalho de todo o centro (ver Destaque 3.5). Pretende-se, assim, compreender o processo de aprendizagem de cada criança e, ao mesmo tempo, fornecer um programa para uma discussão contínua do grupo pedagógico. De fato, o pessoal é visto como “especialistas que refletem”, ou seja, profissionais que questionam constantemente a própria prática e teorias sobre a aprendizagem, refletindo sobre elas. Na Finlândia também, o recurso à documentação sobre as crianças é considerado como importante para aprimorar a qualidade e a tomada de consciência. Os centros de ECPI utilizam esses instrumentos como base para desenvolver verdadeiros “contratos individuais” entre pais, crianças e pessoal do centro. Um perfil do trabalho e dos centros de interesse da criança é gradualmente construído e se encontra à disposição dos pais para que comentem e acrescentem suas contribuições. À semelhança do que se passa em Reggio Emilia, o objetivo dessa documentação não consiste em avaliar as crianças em relação a normas externas, mas conduzir a uma reflexão comum entre profissionais e pais sobre a prática do centro e o bem-estar das crianças.

***... o que traz
contribuição
efetiva à prática
dos educadores.***

Em poucas palavras, a qualidade é vista como uma resposta adequada às necessidades de um grupo particular de crianças, e a avaliação da qualidade é considerada subsidiária, em primeiro lugar, da responsabilidade das administrações e do pessoal no plano local. Nessa perspectiva, a avaliação passa da conformidade a padrões externos para uma confiança na responsabilidade no plano local e em relação à qualidade profissional do pessoal, apesar de delimitada por uma norma nacional. Tal confiança pressupõe que o governo ou as autoridades locais tenham procedido a um bom investimento ao financiarem o pessoal e os referenciais pedagógicos que servem de apoio a seu trabalho. Partindo dos recursos que lhe são fornecidos, o pessoal se encontra em condições de refletir sobre sua própria prática e de avaliá-la, à luz dos referenciais pedagógicos, por exemplo, através de uma formação inicial minuciosa, cursos permanentes de desenvolvimento profissional e investimento em instrumentos de auto-avaliação, como o método de auto-avaliação sobre a aprendizagem eficaz das crianças que será discutido mais adiante. A avaliação da qualidade torna-se um processo de discussão e de avaliação permanente que envolve diversos grupos – as crianças, os pais, o pessoal, os administradores e os técnicos/assessores responsáveis pelo acompanhamento dos serviços. Poderá existir, igualmente, um equilíbrio dos poderes, por exemplo, o monitoramento do Ministério competente através das avaliações por meio de equipes nacionais de pesquisa, estudos, inspeções rápidas, etc. e/ou o monitoramento pelos usuários; assim, a informação e a formação são fornecidas aos pais a fim de que possam avaliar as instituições que se ocupam da primeira infância e suas práticas (ver Seção 3.7).

Destaque 3.5. Documentação pedagógica coletada em Reggio Emilia – Itália

A documentação, tal como foi instituída em Reggio Emilia, é o registro do projeto experimental direcionado para as crianças sob a forma de palavras, fotografias, desenhos, vídeos, etc. O processo, assim como o produto final de cada projeto coletivo, encontra-se registrado, incorporando as idéias das crianças, suas lembranças e sentimentos, além das observações feitas pelos professores sobre a dinâmica das descobertas e dos compromissos sociais que contaram com a participação das crianças. Tal documentação cumpre três funções principais:

- 1) fornece às crianças a memória concreta e visível do que elas disseram e fizeram, permitindo assim utilizar as imagens e as falas como um trampolim para a exploração de suas precedentes concepções e co-construção das novas concepções sobre os temas analisados. As crianças tornam-se ainda mais interessadas, curiosas e confiantes à medida que podem compreender o sentido daquilo que fizeram;
- 2) fornece, igualmente, aos educadores uma visão sobre a compreensão que as crianças têm das instituições, dos objetos e dos acontecimentos em sua vida cotidiana e sobre suas próprias reações diante da iniciativa e da aprendizagem da criança. A documentação é, portanto, um instrumento de pesquisa e a chave para o aprimoramento e renovação contínuos; e
- 3) por último, fornece aos pais e ao público uma informação detalhada sobre o que está acontecendo nas instituições pré-escolares, suscitando suas reações e seu apoio. Por sua vez, as crianças aprendem que, na instituição pré-escolar, os pais sentem-se como se estivessem em casa, à vontade, com os professores e bem informados sobre o que se passa.

3.2.4 Quem deverá garantir a qualidade?

Os governos garantem a qualidade; mas o monitoramento é cada vez mais delegado a atores no nível municipal.

Em todos os países os governos desempenharam e continuam desempenhando um papel fundamental na definição e na garantia da qualidade. Presume-se que os governos e/ou as autoridades locais definam os objetivos, as normas e os recursos de caráter geral a fim de desenvolver a qualidade; por outro lado, existe a tendência a se retirarem da gestão cotidiana do monitoramento de qualidade e limitam-se a garantir uma orientação bem flexível. Os instrumentos que permitem impor uma centralização, como os programas detalhados e a inspeção externa, delegam o monitoramento e a gestão às autoridades locais. Até mesmo em países como a Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Portugal, República Tcheca e Reino Unido, que conservaram uma inspeção pedagógica centralizada, existe uma crescente cooperação com o pessoal e os pais no que diz respeito ao modo como as inspeções devem ser realizadas. Na Dina-

marca, Noruega e Suécia, os inspetores tradicionais foram substituídos, há vários anos, por conselheiros pedagógicos municipais que trabalham em colaboração com o pessoal, com os pais e autoridades locais. Na Itália, em um número crescente de municipalidades, os serviços de aconselhamento são organizados para apoiar os centros e os professores a fim de permitir-lhes o aprimoramento de seus programas, assim como o acompanhamento documentado de seus progressos. Em poucas palavras, com uma frequência cada vez maior, a avaliação e a garantia da qualidade envolvem a participação e a responsabilidade de um leque cada vez mais amplo de atores na área da primeira infância, compreendendo pais, pessoal e (às vezes) as próprias crianças.

Ainda que, no Reino Unido, tenha sido mantido um serviço de inspeção bastante centralizado (OFSTED), foram desenvolvidos igualmente instrumentos para incentivar o pessoal a refletir sobre seu trabalho com as crianças e proceder a uma auto-avaliação. Por exemplo, o projeto *Effective Early Learning* (EEL – Aprendizagem Eficaz das Crianças) é um processo sistemático de auto-avaliação empreendido pelos centros com o apoio e a validação externos. No modelo existem três etapas-chave, como se encontra ilustrado no Gráfico 3.3. O processo de auto-avaliação é orientado por um consultor externo, formado na metodologia da EEL: além de especialista do assunto, ele atua como agente de mudança. O modelo de auto-avaliação, derivado do projeto da EEL, constituiu uma parte da avaliação nacional dos Centros-piloto de excelência para as crianças, criados pelo governo britânico. Além disso, o projeto da EEL foi introduzido na Holanda; ao mesmo tempo que outros programas para a primeira infância (por exemplo, *Pyramide* e *Kaléidoscope*), ele coloca a ênfase nos processos de observação e auto-avaliação. Sob a supervisão do Ministério da Educação, uma adaptação da EEL foi utilizada nos jardins de infância experimentais do subúrbio de Lisboa e na cidade de Braga, em Portugal. Esses exemplos ilustram uma tendência em direção a processos participativos de aprimoramento da qualidade que envolvem o pessoal, os pais e as crianças.

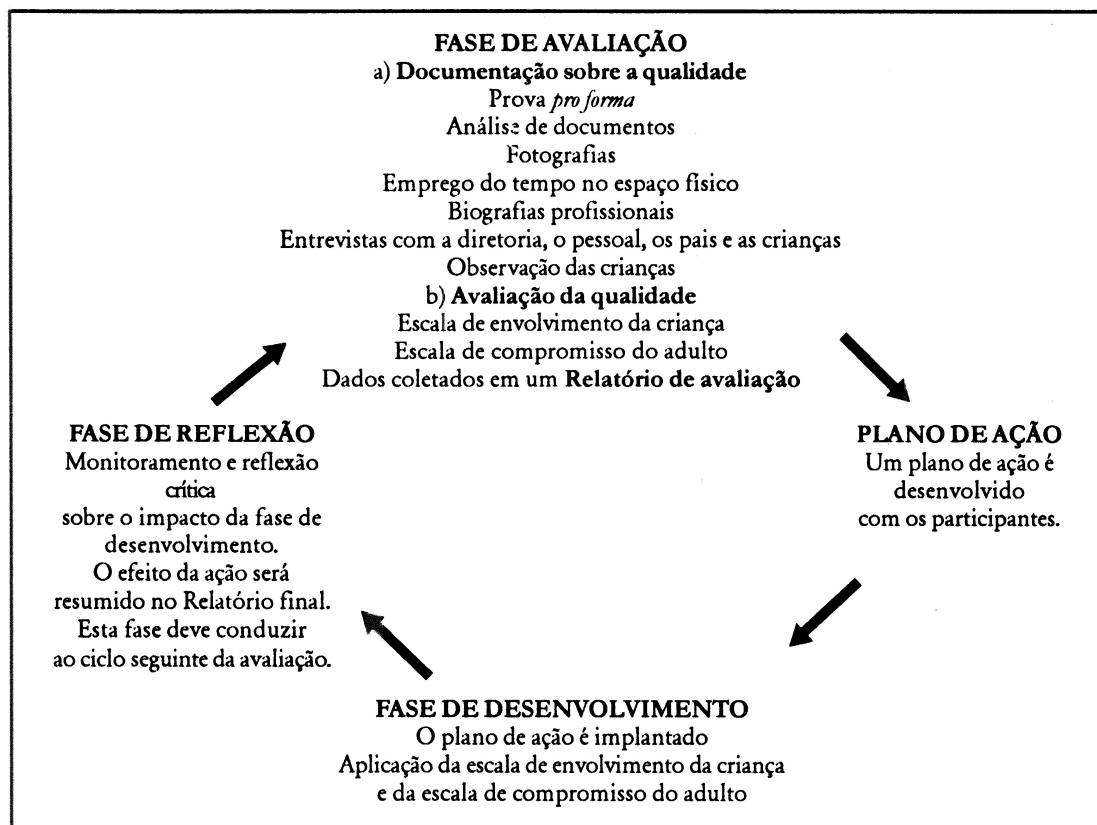
As pesquisas nacionais e a consulta local dos pais (“clientes” ou “usuários dos serviços”) constituem outra forma de garantir a qualidade que está em via de tornar-se mais importante em um grande número de países (por exemplo, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Noruega, Holanda, República Tcheca e Suécia). Nesta abordagem, variáveis tais como a facilidade de acesso, a adequação dos horários de funcionamento, a eficácia na administração e a distribuição das vagas, a sensibilidade às origens culturais, religiosas e lingüísticas da família, a percepção pelos pais da felicidade e bem-estar dos filhos, o fornecimento de refeições às crianças, além de serviços de saúde de qualidade, assim como o caráter amável e instrutivo das relações com

O pessoal é incentivado a avaliar seu próprio trabalho, assim como sua prática...

... e os pais contribuem para manter os padrões de qualidade.

Gráfico 3.3. Modelo EEL (*Effective Early Learning* – Aprendizagem Eficaz das Crianças) de avaliação e de desenvolvimento da qualidade

Na sequência de três dias de treino intensivo da metodologia, o ciclo de avaliação e de desenvolvimento ocorre entre 12 e 18 meses. Conforme é demonstrado mais abaixo, eis as quatro etapas principais:



os professores – são fundamentais. O grau de envolvimento dos pais no trabalho da instituição destinada à primeira infância é sobremaneira importante e poderá ter um real impacto no monitoramento e na melhoria da qualidade (ver Seção 3.7).

3.2.5. Quais são as principais questões relativas à melhoria da qualidade que emergiram durante o estudo?

A qualidade é seriamente ameaçada tanto por uma política fragmentada...

Na grande maioria dos países a questão do nível de qualidade esbarra em *uma dificuldade de visão e de estratégia nacional coerente para a ECPI, ou seja, para crianças desde o nascimento até 6 anos*. Tal situação repercute consideravelmente sobre os sistemas, conduzindo a conflitos políticos; à fragmentação dos serviços; a propostas pedagógicas insuficientes para as crianças mais jovens ou, então, à implantação de estruturas diretivas, didáticas para as crianças em idade pré-escolar; a grandes disparidades

no *status* e na formação do pessoal, tornando extremamente difícil a formação comum em serviço e uma avaliação da participação; à confusão de concepção e prática, nos serviços extra-escolares. Muitas vezes, a falta de coerência significa que, durante a infância, as crianças mais novas acabam passando por um grande número de mudanças do pessoal e de estruturas. O fato de que tais descontinuidades sejam aceitas em numerosas sociedades se deve não só às divisões administrativas existentes há muito tempo, mas também aos pressupostos sobre o que convém às crianças.

A *mediocridade do status e da formação do pessoal* no setor da assistência social, principalmente nas creches familiares, merece a atenção particular na medida em que essa situação exerce uma influência negativa sobre a qualidade e desperdiça investimentos significativos feitos pela maior parte dos governos. Outro problema muito parecido levantado em vários países se refere à *qualidade dos serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos*. A negligência relativa do setor é constatada pelas *lacunas no conhecimento de dados estatísticos básicos*, principalmente no que diz respeito ao número atual de crianças com idade inferior a 3 anos nos serviços, à sua utilização cotidiana por tais crianças e à qualidade dos programas. Existe também, muitas vezes, uma limitação das informações sobre a transferência de verbas do governo ou das municipalidades e dos recursos financeiros destinados às instituições pelo setor público ou privado. Além disso, uma boa parte da gestão da qualidade, atualmente em vigor, ocupa-se dos padrões mínimos de saúde e de segurança e não da qualidade pedagógica dos serviços. Considerando o baixo nível da formação do pessoal e a insuficiência dos recursos concedidos aos serviços, não é surpreendente que sejam negligenciadas as oportunidades de incentivar a aprendizagem e o desenvolvimento precoce da criança, sendo dada maior atenção à sua guarda.

Notar-se-á também, com relação à qualidade, que as *crianças oriundas de famílias com baixa renda tendem a acessar serviços de menor qualidade*, do que as crianças de famílias com melhores rendas, em particular, nos países que sofrem de níveis elevados de miséria e se caracterizam por precários investimentos públicos nos serviços de ECPI. Avaliações em vários países (por exemplo, Estados Unidos da América, Holanda, Portugal e Reino Unido) mostraram que – mesmo quando crianças de baixa renda freqüentam os serviços de ECPI – muitas vezes, elas não se beneficiam do conjunto dos serviços em favor do desenvolvimento e da saúde da criança, nem dos serviços destinados aos pais, necessários para otimizar sua aprendizagem (Kempson, 1996; US General Accounting Office, 1995). As crianças oriundas de meios socioeconômicos desfavorecidos correm maior risco de frequentar serviços - creche domiciliar e guarda domiciliar por parentes - de menor qualidade (Galinsky *et al.*, 1994; NICHD, 1997). Evidências sugerem que a má qualidade dos serviços pode traduzir-se em conseqüências

**... quanto pelo
monitoramento
limitado dos
serviços
destinados aos
bebês e às
crianças mais
novas.**

**Nos países
dotados de
sistemas menos
universais, as
crianças
oriundas de
famílias com
baixa renda
tendem a acessar
serviços de
menor qualidade**

mais graves para uma criança oriunda de uma família com baixa renda do que para outras crianças (Phillips, 1995). Por outro lado, quando o acesso é quase universal, com significativos investimentos do setor público, a qualidade tende a ser mais igualitária, seja qual for a renda familiar. Um aspecto correlato é a necessidade de que os serviços de ECPI dêem apoio aos pais – em particular, àqueles que vivem em meios mais desfavorecidos – e respondam a suas necessidades educativas, sociais e de saúde. Em um grande número de países, as estruturas de ECPI estão cada vez mais empenhadas em desenvolver um conjunto de estratégias não só para apoiar os pais em suas atividades cotidianas e na aprendizagem informal que ocorre em casa, mas também para que eles estabeleçam vínculos com os serviços de apoio. Entretanto, como já observamos, a boa qualidade dos serviços extra-escolares de apoio para os pais que trabalham deverá ser evidenciada.

3.2.6. Como os governos melhoram a qualidade?

Além de criarem uma visão comum sobre a infância, formularem com clareza objetivos e políticas, os governos têm à sua disposição vários instrumentos indispensáveis para melhorar a qualidade dos serviços em favor da primeira infância. Produzem legislação e regulamentos; fornecem financiamento e uma gestão adequada; podem organizar um financiamento seletivo para fortalecer elementos particulares da gestão ou programas destinados à primeira infância; promovem a formação e definem as condições de trabalho dos profissionais que trabalham com crianças; garantem o funcionamento dos mecanismos adequados de monitoramento, pesquisa, coleta de dados e avaliação. Em contextos descentralizados, é importante a contribuição do governo federal, mesmo que seu monitoramento seja considerado apenas como estímulo. Em cooperação com os principais atores na área – governos regionais e locais, parceiros sociais, organizações profissionais e associações de pais – os Ministérios podem orientar o sistema por:

- legislação específica e uma gestão por objetivos [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Finlândia, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido e Suécia];
- formulação de padrões de qualidade, códigos de ética, diretrizes, recomendações – por exemplo, o apoio concedido ao credenciamento e ao aprimoramento da qualidade (Austrália, Estados Unidos da América, Holanda e Reino Unido);
- difusão da pesquisa e da informação junto ao público, aos pais e ao pessoal que se ocupa da primeira infância [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América e Finlândia];

- utilização criteriosa de financiamentos especiais, por exemplo, os grandes investimentos feitos na Holanda para oferecer serviços de ECPI mais apropriados às crianças em situação “de risco”;
- apoio à implantação de competências técnicas no plano da gestão local (por exemplo, Holanda e Suécia);
- atenção prestada à elevação do *status* e do nível de competência do pessoal que se ocupa da primeira infância (por exemplo, Itália, Portugal, Reino Unido e Suécia);
- incentivo concedido aos serviços da primeira infância que funcionam em centros para que adotem uma auto-avaliação interna [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Dinamarca, Holanda, Portugal e Reino Unido];
- implantação de uma cultura da qualidade no sistema (por exemplo, Finlândia e Reino Unido) respaldada em uma pesquisa no plano local focalizada na ação a ser empreendida, conjuntamente, pelas universidades e pelos centros locais da primeira infância; e
- estabelecimento de um sistema democrático de equilíbrio dos poderes no qual autênticos poderes de decisão, de acesso à informação e de supervisão são concedidos aos pais, por exemplo, os conselhos de pais, a representação nos conselhos de administração (Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Noruega, Holanda e Suécia).

Numerosos países estão prestando uma atenção especial aos principais elementos estruturais que contribuem para criar sólidos sistemas destinados à primeira infância, incluindo o que diz respeito a investimentos do setor público e a mecanismos de financiamento; o objetivo de tais sistemas consiste em estabelecer claramente uma política e referenciais pedagógicos de maneira a satisfazer não só as necessidades das crianças e suas famílias, mas sobretudo fortalecer a motivação e a formação do pessoal.

As abordagens e questões relativas a esses elementos estruturais de sistemas de ECPI de qualidade serão discutidas mais adiante.

3.3. Promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços

Principais pontos Na maior parte dos países as políticas relativas à “educação” e “cuidado” desenvolveram-se de maneira separada com diferentes sistemas de governança, formas de financiamento e estratégias de formação de pessoal, enquanto em outros, o cuidado e educação foram integrados, tanto no conceito quanto na prática. No entanto, nos 12 países, uma abordagem mais global está ganhando terreno na medida em que os quadros de decisão procuram não só aperfeiçoar a continuidade das experiências da primeira infância, mas também utilizar os recursos disponíveis da forma mais eficaz possível. Os países-membros da OCDE reconhecem que experiências coerentes ocorridas na primeira infância têm mais chances de facilitar a transição das crianças de uma esfera de vida para outra, e de garantir-lhes maior continuidade em sua primeira aprendizagem e desenvolvimento. Esta Seção explora algumas das orientações e questões relativas aos esforços despendidos para promover a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços³³:

- Uma responsabilidade administrativa unificada – assim como mecanismos de coordenação entre os diferentes departamentos e setores – poderá favorecer a coerência. Em particular, existe uma crescente tendência à coordenação através do setor de educação, facilitando a transição das crianças da ECPI para a escola de ensino fundamental.
- A tendência à descentralização das responsabilidades de ECPI levou à diversificação dos serviços, satisfazendo as necessidades e circunstâncias locais. Para o governo federal, o desafio consiste em chegar a um equilíbrio entre as tomadas de decisão local e a necessidade de limitar as variações de acesso e de qualidade.
- No plano local, um grande número dos países reconheceu a importância de integrar os serviços para satisfazer, de uma forma global, as necessidades das crianças e suas famílias. A integração dos serviços ganhou diferentes contornos, bom como o trabalho de equipe entre pessoal com diferentes formações profissionais.

3.3.1. O impacto das responsabilidades administrativas e decisórias sobre as políticas e os serviços de ECPI

O grau de coerência no sistema de ECPI de determinado país depende, em parte, da maneira como estão organizadas as responsabilidades administrativas e decisórias. *Grosso modo*, os países seguem dois mo-

³³ Neste relatório, a *coerência política* faz referência aos esforços conjugados empreendidos entre departamentos e setores governamentais a fim de forjarem uma ação política que os fortaleça mutuamente, com o objetivo de obter um acesso equitativo a uma ECPI de qualidade. A *coordenação política* faz referência a mecanismos institucionais e de gestão, através dos quais a coerência política se exerce no âmbito das diferentes instituições implicadas.

delos (ver Gráfico 3.1 e Tabela 3.1): no primeiro, o mais difundido, que pode ser encontrado na Austrália, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América, Itália, Holanda, Portugal e República Tcheca, as políticas e os serviços de ECPI estão *divididos* entre educação e assistência social. Essa divisão é feita com base, em geral, na idade da criança, com estruturas “pré-escolares” destinadas às crianças com cerca de 3 anos integradas nas escolas de ensino fundamental. Os serviços de “guarda” para as crianças com idade inferior a 3 anos estão sob a responsabilidade da assistência social ou da saúde. Na Austrália, Estados Unidos da América e Portugal³⁴, existem sobreposições ou responsabilidades *paralelas* para os grupos de faixas etárias que dependem dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Assistência Social, essencialmente nos dois ou três anos que precedem o ingresso na escola de ensino fundamental. No segundo modelo, as políticas e os serviços destinados às crianças com idade pré-escolar encontram-se *unificados*, sob responsabilidade de um setor, que pode ser a Educação – como no Reino Unido ou Suécia –, a Assistência Social – como na Dinamarca e Finlândia –, ou os Assuntos Familiares e da Criança, como na Noruega. Na Dinamarca e Finlândia, em relação às crianças de 6 anos, existem algumas sobreposições de responsabilidade entre os departamentos de educação e da assistência social.

Consoante os países, a política e os serviços de ECPI encontram-se sob responsabilidades administrativas distintas ou unificadas.

Na abordagem em que a responsabilidade é dividida entre diferentes setores, os dois sistemas de serviços podem diferir em termos de regulamentação, recursos humanos, financiamento e oferta de vagas, além do fato de que, muitas vezes, existem sobreposições quanto aos objetivos e tipos de famílias atendidas por estes serviços. Tais diferenças podem levar a injustiças e a uma falta de coerência em relação às crianças e suas famílias (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996b). Por exemplo, os serviços de assistência social tendem a ser bem menos desenvolvidos em termos de abrangência e, muitas vezes, necessitam de uma contribuição financeira dos pais, enquanto os serviços ligados à educação são, em geral, gratuitos e acessíveis a todos, mas nem sempre estão disponíveis em tempo integral durante todo o ano. Enquanto os efetivos (por exemplo, a razão crianças/adulto) no sistema de assistência social são, muitas vezes, superiores ao do sistema educativo, os níveis de formação e as condições de trabalho são mais baixos. Se a evolução nos diferentes setores do sistema se faz sem conexão e isoladamente, as crianças podem viver experiências de transições difíceis em sua infância. Na maior parte do tempo, a distribuição das políticas e dos serviços entre os sistemas educativo e social baseia-se mais em partilhas tradicionais de competência entre os Ministérios do que nas necessidades práticas das crianças e suas famílias. No contexto de elevada taxa de participação das mães no mercado

³⁴ Em Portugal, a Lei de diretrizes determina que a supervisão pedagógica dos serviços para crianças de 3 a 6 anos está sob a responsabilidade do Ministério da Educação.

do trabalho e da preocupação relativa à qualidade dos resultados para os filhos, os serviços no sistema de assistência social assumem de forma cada vez mais freqüente um papel pedagógico, assim como um papel de acolhimento, enquanto as escolas são impelidas a ampliar sua função para além da educação (incluindo a guarda para as crianças de pais que trabalham).

***Uma
responsabilidade
administrativa
unificada pode
oferecer uma
política mais
coerente em
favor das
crianças...***

Uma abordagem mais unificada proporciona de inúmeras formas a coerência das políticas para as crianças. O fato de colocar a ECPI sob a responsabilidade de uma única instituição permitirá a organização das políticas comuns, dos objetivos pedagógicos e sociais, além da previsão orçamentária para a primeira infância. Tornar-se-ão mais racionais os regimes de administração, de financiamento e de gestão do pessoal, assim como as contribuições financeiras solicitadas aos pais e os horários de funcionamento. Com maior facilidade, hão de ser forjados vínculos no nível dos serviços – entre grupos de faixas etárias e entre serviços. Nestes sistemas, em relação às políticas e à prática, existe uma visão que não dissocia educação e cuidado, e que se coaduna com a compreensão de como esses dois aspectos contribuem para o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. Por exemplo, na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, foram desenvolvidos serviços que integram diferentes faixas etárias, ou seja, crianças de 1 a 6 anos e, até mesmo, mais velhas. Essa abordagem permite que, durante vários anos, antes de ingressarem na escola, as crianças façam parte do mesmo grupo, dando-lhes e a seus pais a possibilidade de estabelecerem, progressivamente, relações consistentes com os profissionais e as outras crianças. Em sua aplicação, a educação e o cuidado são também elementos integrados aos diferentes programas destinados às crianças de todas as faixas etárias; os serviços que se desenvolveram segundo esse modelo são mais suscetíveis de satisfazer as necessidades globais das crianças e suas famílias.

***... assim como
outros
mecanismos de
coordenação
entre
departamentos.***

A integração administrativa, todavia, não é a única maneira de garantir maior coerência para as crianças. No nível nacional, nos últimos anos, alguns países adotaram diferentes mecanismos inovadores para facilitar a coordenação para as crianças e os jovens entre diferentes departamentos e setores. Na Comunidade Francesa da Bélgica, por exemplo, o Ministro da Infância é responsável pela educação (*maternal e escola do ensino fundamental*) e, ao mesmo tempo, pelos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas, assim como pelos serviços extra-escolares. Embora os serviços de “educação” e “cuidado” estejam sempre administrativamente separados, a nomeação de um diretor com responsabilidades de decisão política para todas as crianças com idade inferior a 12 anos favorece, na Comunidade Francesa da Bélgica, uma política de desenvolvimento coordenada. Na Dinamarca, em 1987, foi criado um Comitê Interministerial para as crianças, de caráter interdisciplinar, que reagrupa 15 Ministérios encarregados de políticas para as crianças e a família. O objetivo principal

deste Comitê, presidido pelo Ministério dos Assuntos Sociais, consiste em fornecer coerência nas áreas relacionadas às crianças e à família, além de promover iniciativas entre setores com o objetivo de melhorar as condições de vida das crianças e dos jovens. Em 1996, Portugal implantou um órgão interministerial para a expansão e o desenvolvimento da educação pré-escolar. Dirigido por um Secretariado Consultivo (com representantes das municipalidades, organizações com e sem fins lucrativos, além de pesquisadores), este órgão produziu uma legislação conjunta e criou estratégias de comunicação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Vários governos implantaram um *Ombudsman* ou um Conselho para as crianças, como instituição autônoma trabalhando em várias disciplinas e áreas correlatas, a fim de promover os direitos e o bem-estar das crianças, principalmente pela aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (Hodgkin e Newell, 1996). Apesar destes esforços, ainda será necessário que os quadros de decisão, os profissionais e os pais compartilhem uma visão integrada da ECPI para que seja facilitada a implementação de uma política coerente em favor das crianças. Em resumo, o desenvolvimento de um sistema integrado e coerente de ECPI supera as questões de estrutura ou de organização e, essencialmente, toca na questão de saber como tais serviços são compreendidos pela sociedade.

3.3.2. Coordenação crescente entre a ECPI e o setor de educação para facilitar as transições das crianças

Mesmo quando os serviços pré-escolares são coerentes entre si, nada garante que sua relação com o sistema escolar seja (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Européia, 1996b). Inspirada pelos esforços despendidos para facilitar as transições pelas quais terão de passar as crianças, convém registrar a tendência para uma maior coordenação de política entre a ECPI e a escolaridade obrigatória, muitas vezes como resultado de impulsos originados no nível local. Todos os países, salvo a Noruega, desenvolvem alguma modalidade de ECPI não obrigatória na escola, com o objetivo de fazer uma ponte com a escolaridade formal (na Holanda, esta modalidade foi integrada na *basisschool*). Na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália, Portugal e República Tcheca, por exemplo, o sistema educacional desempenha um importante papel ao oferecer uma ECPI às crianças com idade superior a 3 anos; e ao desenvolver, de forma conseqüente, regulamentações, financiamento, bem como um plano de estudos. Todavia, como a política e os serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos e ao desenvolvimento de atividades não-escolares se encontram sob a responsabilidade de outra administração, há sempre um risco de fragmentação.

***Existe uma
tendência
direcionada para
a cooperação
mais estreita
entre a ECPI e a
escola
obrigatória.***

A Suécia é o único país-membro da OCDE participante deste estudo que atingiu a integração de todos os serviços destinados às crianças com a escola obrigatória, no âmbito do sistema educacional, sob a responsabilidade do Ministério da Educação; no entanto existem indícios de que outros países poderiam seguir esse modelo³⁵. A Inglaterra, por exemplo, tomou a iniciativa de transferir os serviços de acolhimento das crianças do Departamento de Saúde para o Departamento de Educação e do Emprego. A unidade administrativa, criada recentemente, chamada Unidade de Acolhimento das Crianças e da Primeira Infância é atualmente responsável pelo desenvolvimento e pela implementação das políticas de ECPI. No âmbito do Departamento Executivo da Educação da Escócia, a “Divisão para a Educação e a Guarda das Crianças” administra a política do governo para todos os serviços de ECPI e um Grupo para Crianças e Adolescentes procura integrar as políticas e recursos destinados às crianças e aos jovens. Mais recentemente, na Itália, houve proposições políticas para que, no plano nacional, a responsabilidade pelos serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos fosse, a partir de então, do Ministério da Educação a fim de obter maior coerência de políticas e práticas voltadas para as crianças, e de enfatizar a educação no *asilo nido*. Nos sistemas federais, a integração administrativa poderá ser mais viável no nível do Estado: na Austrália, dois Estados – Austrália Meridional e Tasmânia – e o Território da Capital reagruparam todos os serviços da infância no Ministério da Educação para facilitar a coerência e a coordenação em favor das crianças.

A unificação sob a égide da educação oferece não só oportunidades, mas é também fonte de riscos.

O fato de unificar a administração sob a responsabilidade da educação constitui uma oportunidade de consolidar a articulação entre os serviços de ECPI e a escola, e de desenvolver um conjunto coerente de políticas de regulamentação, financiamento, formação e oferta de serviços nas diferentes fases (e níveis) do sistema educacional. Tal estratégia poderá facilitar a cooperação entre os serviços de ECPI e o pessoal da escola de ensino fundamental, além de promover uma continuidade pedagógica para as crianças quando elas passam de um nível de educação para outro. Na Suécia, a integração entre as atividades pré-escolares, a *garderie* de crianças, as “pré-escolas” abertas e as atividades de lazer, levou o público a compreender cada vez melhor que os serviços destinados à primeira infância combinam a guarda com a aprendizagem e representam uma primeira e importante fase da educação permanente. No entanto, nesta abordagem, existem riscos. Em alguns países há quem esteja inquieto pelo seguinte motivo: na medida em que a ECPI estiver cada vez mais integrada à escolaridade obrigatória, os serviços destinados às crianças ficarão cada vez mais afastados da assistência social, da saúde e de outras áreas relacionadas com as crianças. Disso

³⁵ Outros dois países-membros da OCDE integraram o conjunto das responsabilidades dos serviços de ECPI sob a tutela da Educação: a Nova Zelândia, no final da década de 80 e a Espanha em 1990.

decorre a importância de criar vínculos entre os diferentes departamentos. Além disso, os especialistas de alguns países (por exemplo, Bélgica, Dinamarca e Reino Unido) temem que a cultura dominante do sistema escolar esteja corroendo alguns dos métodos e tradições específicas dos serviços destinados às crianças – em particular, a ênfase na criatividade e em sua capacidade de tomar iniciativas – em favor de uma abordagem mais formal do ensino. No entanto, tal não ocorre na Suécia, país onde os serviços de ECPI foram reconhecidos como uma etapa educativa distinta, com seu quadro programático separado e um pessoal dotado de formação especializada para trabalhar com crianças de idade inferior a 6 anos. Na Inglaterra, a nova *Foundation Stage* procura igualmente instituir para os serviços ofertados às crianças mais novas uma sólida estrutura que constitua uma fase educacional única (ver Seção 3.6). Para concluindo: a transformação da primeira infância em uma parte importante do sistema educacional obriga que esses serviços possam estar disponíveis a todas as crianças, como ocorre com a escola pública, o que levanta sérias questões de custo.

As diferentes modalidades dos serviços de ECPI – em centros, creches domiciliares, instituições extra-escolares – tendem a colaborar para a criação de uma rede de serviços que trabalham conjuntamente. É comum que a ECPI e as escolas de ensino fundamental compartilhem os mesmos locais e é cada vez mais freqüente que o pessoal das duas instituições trabalhem também de maneira mais estreita. Em Portugal, foram criadas as *Escolas Básicas Integradas* para permitir que as crianças permaneçam no mesmo ambiente escolar, desde a maternal até o final da escola obrigatória, facilitando assim a coerência das condições de trabalho e melhorando a gestão dos recursos educacionais. As classes pré-escolares estão sob a responsabilidade de *educadores de infância*, considerados como membros integrantes do quadro de pessoal da escola, com direito a participarem, muitas vezes, de formações em serviço com os colegas de outros níveis do sistema escolar. Sempre que possível, as crianças são acompanhadas pelo mesmo grupo de professores do sistema escolar obrigatório a fim de ser estimulada a interação entre os profissionais, as famílias e a comunidade.

Em alguns países a atenção prestada às fases de transição das crianças levou a integrar programas pré-escolares, escolares e extra-escolares em um serviço totalmente unificado que funciona durante o dia inteiro (ver Destaque 3.6). Equipes multidisciplinares desenvolveram novas modalidades para executarem um trabalho conjunto a fim de superar os limites profissionais e tentar garantir uma coerência na vida das crianças. Na Dinamarca, em algumas escolas, equipes de pedagogos e professores da escola de ensino fundamental planejam e organizam atividades destinadas a grupos de idades mistas de 6 a 9 anos, reunindo as tradições da ECPI com as da escola para facilitar a passagem da criança de uma instituição para a outra. Muitas vezes, os mesmos *pedagogos* tra-

O trabalho com equipes multidisciplinares entre diferentes grupos de faixas etárias e modalidades...

... é uma forma de construir uma ponte entre as experiências das crianças, da ECPI à escola de ensino fundamental.

balham com as crianças durante a jornada escolar e, em seguida, nas atividades de lazer. Essa estratégia de colaboração incentiva a continuidade na relação das crianças com os adultos, em determinado momento e através do tempo, além de fornecer aos pais maiores possibilidades de se comunicarem com o pessoal. O trabalho nas equipes interdisciplinares levou o pessoal a repensar seus métodos pedagógicos respectivos na ECPI e nas escolas (por exemplo, uma maior importância atribuída à aprendizagem pelo jogo; atividades para grupos de idades mistas; organização em torno de temas). Tal abordagem oferece às crianças a possibilidade de se acostumarem às rotinas e ao estilo de trabalho da escola de ensino fundamental, ao mesmo tempo que conservam alguns aspectos e tradições familiares das estruturas de ECPI. No entanto é importante que os diferentes trabalhadores sejam respeitados, em pé de igualdade, como membros da equipe, introduzindo diferentes habilidades, conhecimentos e experiências de trabalho. Dessa maneira, para os profissionais de diversas áreas, o trabalho em equipe poderá ser uma ocasião para discutir com os outros membros, aprender com eles e refletir sobre suas próprias práticas.

Destaque 3.6. Serviços integrados em Maria Gamla-Stan, Suécia

Integração administrativa: Maria Gamla-Stan é um dos maiores distritos (60.000 habitantes) de Estocolmo, situado em um dos bairros mais antigos da cidade. Apresenta uma das densidades mais elevadas de crianças de toda a Europa. A fim de servir melhor a população, Maria Gamla-Stan constituiu um Departamento da Infância e da Juventude, responsável pela ECPI, pela educação, assim como pelos serviços de prevenção e de promoção da juventude. No Departamento, uma equipe multidisciplinar trabalha em conjunto para satisfazer as inúmeras necessidades das crianças e dos jovens. Como foi observado por um responsável municipal: “Estamos encarando agora as crianças e os jovens como nossa responsabilidade coletiva”. Tendo juntado os diferentes financiamentos em um fundo único que representa 51% do orçamento total, o distrito pode alocar os recursos para as crianças de forma mais eficaz do que se o dinheiro viesse de diferentes fontes. Entre os dezoito distritos de Estocolmo, três seguem este modelo.

Integração dos serviços: Uma abordagem global foi também adotada para um grande número de programas propostos pelo distrito – por exemplo, Lilla Maria, uma escola municipal de Maria Gamla-Stan, promoveu a integração entre classes pré-escolares, escola obrigatória e atividades de lazer para 200 crianças de 6 a 9 anos. O projeto, lançado por iniciativa dos professores, procurou tirar o melhor partido desses três setores e reuni-los em um programa unificado. Por consequência, a escola fica aberta, todos os dias, de 7h30 às 18h00. As crianças passam facilmente de uma hora de lazer, de manhã, para cinco horas de escola, durante o dia, e, de novo, uma atividade de lazer no final da tarde. Os pais só contribuem financeiramente para as atividades de lazer.

Integração das faixas etárias e do pessoal: As crianças de 6 anos têm a possibilidade de estar em contato com crianças mais velhas, ao mesmo tempo que participam de atividades adaptadas a seu próprio desenvolvimento. As crianças estão organizadas em grupos de idades mistas, formados por 36 alunos, com um professor da escola de ensino fundamental, outro do centro pré-escolar e dois pedagogos para as atividades de lazer. Em seguida, os grupos dividem-se em “grupos familiares”, compostos por dez crianças e um adulto. Desta forma, Lilla Maria incentiva o pessoal com formação profissional diferenciada a trabalhar em conjunto e estabelecer relações estreitas com crianças de diferentes idades. Na medida em que uma parte do pessoal trabalha de manhã e a outra na parte da tarde, todos os profissionais têm a possibilidade de encontrar os pais de maneira informal; além disso, podem acompanhar o desenvolvimento das crianças, servindo-se de fichas de registro, amostras de trabalho e organizando encontros regulares com os pais para trocarem impressões a respeito dos progressos das crianças.

3.3.3. Tendências para a descentralização e diversificação dos serviços

Em vários países houve uma tendência, dos serviços sociais e educativos, à descentralização e à transferência das competências do governo federal para as municipalidades. A mudança foi motivada por esforços que visam aproximar a população dos processos de decisão e dos mecanismos de implementação, assim como adaptar os serviços às necessidades e às especificidades locais. Espera-se que a descentralização vá facilitar o desenvolvimento de serviços que procurem satisfazer o melhor possível sua “clientela”, responder às necessidades individuais e incentivar a diversidade de escolha. A descentralização e a transferência de poderes facilitou a diversificação dos tipos de serviços e, em alguns casos, sua privatização. Os países com um sistema mais centralizado deverão, agora, enfrentar a difícil tarefa de equilibrar o poder com as responsabilidades entre as autoridades de nível nacional e local (até mesmo, em alguns casos, regional/estadual), o que constitui um verdadeiro desafio quando se trata de questões de financiamento, de acesso e de gestão da qualidade. O impacto da descentralização no que diz respeito à coerência do fornecimento dos serviços locais depende, muitas vezes, do clima político corrente e do contexto histórico de sistemas específicos de ECPI (Oberhuemer e Ulich, 1997).

Alguns países nórdicos, por exemplo, possuem uma forte tradição de autogoverno (subsidiariedade) baseada no princípio de que as necessidades dos cidadãos são mais bem conhecidas e satisfeitas no nível municipal. A descentralização desenvolveu-se nesses países a partir das infraestruturas de ECPI existentes, bem desenvolvidas e providas de objetivos claros de acesso. Enquanto no passado os serviços de ECPI deveri-

A descentralização pode promover a tomada de decisão local e a diversificação dos serviços.

am satisfazer diretrizes e padrões nacionais bastante estritos e detalhados, a responsabilidade tem sido delegada, com uma frequência cada vez maior, às municipalidades. Apesar da existência de uma norma geral de regulamentação, as municipalidades decidem agora a maneira como equilibrar de forma apropriada os serviços (por exemplo, entre guarda familiar e centros). Elas têm, igualmente, a liberdade de assinar os contratos que julgarem úteis com serviços privados, embora esses prestadores de serviço devam-se conformar aos padrões de qualidade fixados pela municipalidade. As autoridades locais têm praticamente toda autonomia para fixar os recursos humanos e são responsáveis pela supervisão e pela inspeção dos serviços, o que engendrou algumas preocupações em relação às variações de qualidade entre municipalidades e regiões.

A descentralização vai, muitas vezes, além da autoridade local, deixando uma considerável autonomia de decisão às instituições, assim como ao pessoal e aos pais. Na Dinamarca, Noruega e Holanda os pais desempenham um papel bem definido no planejamento e na gestão dos centros de atividades, inclusive no nível das decisões relativas ao financiamento e aos recursos humanos. Na Itália, Holanda e Portugal, a nova legislação, que fornece às escolas a autonomia e o controle sobre as questões de pessoal e de orçamento, terá certamente implicações sobre a oferta dos serviços para as crianças que estão sob responsabilidade educacional. Na República Tcheca, a tendência para um processo descentralizado de decisão, a crescente influência dos pais e o desenvolvimento de alternativas privadas ou governamentais contribuiu para maior diversidade no setor pré-escolar, em relação ao que ocorria antes de 1989. O sucesso dessas reformas dependerá principalmente do grau de envolvimento dos atores na negociação de padrões locais e de tipos de serviços, bem como da presença de técnicos entre as autoridades locais e regionais para apoiar a transferência de poder institucional.

A descentralização poderá fornecer um papel mais importante aos serviços oferecidos pelo mercado.

Em alguns países a descentralização – às vezes, acompanhada da desregulamentação – foi utilizada como mecanismo para introduzir políticas estimuladas pelos mercados visando a ampliação dos serviços destinados às crianças. Na Holanda, igualmente, a descentralização e o desenvolvimento de serviços privados foram apoiados no interesse da democracia, da responsabilização e das sensibilidades locais. As municipalidades e o governo holandês assinaram contratos com os setores com e sem fins lucrativos para fornecerem um grande número de serviços em favor das crianças, incluindo serviços de acolhimento para crianças no local de trabalho, além de serviços em favor dos grupos que, dificilmente, seriam abrangidos pelos serviços “normais”. Na Inglaterra, foi atribuída às *Early Years and Child Care Development Partnerships* (Parcerias para o Desenvolvimento e Cuidado das Crianças Pequenas) a responsabilidade de ampliar as modalidades de ECPI, em parceria com setores públicos, privados e voluntários (ver Destaque 3.7). Embora o financiamento seja descentralizado para o nível local, continuam existindo os padrões e regulamenta-

ções nacionais. Nos Estados Unidos da América, a prática tem-se apoiado tradicionalmente nas abordagens de mercado com reduzida regulamentação por parte do governo. A responsabilidade pela ECPI foi quase totalmente delegada aos Estados, o que dá às autoridades uma considerável flexibilidade para responder às necessidades e às preferências das crianças e famílias. São raras as regulamentações ou diretrizes no plano nacional, o que leva a grandes diferenças na formação do pessoal, na razão adulto/criança e, até mesmo, em matéria de segurança e saúde, entre os Estados e no interior deles. O papel limitado do governo, tanto no nível federal quanto estadual, implicou diferenças na qualidade e na acessibilidade dos serviços, o que acabou provocando uma certa preocupação. A Austrália – outro país onde vigora o sistema federal – procurou encontrar uma solução ao associar o financiamento federal destinado ao cuidado das crianças a uma fórmula de credenciamento a partir de padrões reconhecidos no nível nacional (como já foi descrito).

A despeito dos riscos, a descentralização pode também levar a maior coerência na política e nos serviços locais. Com monitoramento central mais flexível, algumas autoridades locais reorganizaram financiamentos e experimentaram o desenvolvimento de políticas entre grupos de idade e setores, com administrações integradas. Na Dinamarca, Itália, Noruega, Reino Unido e Suécia, por exemplo, um número crescente de autoridades

**A
descentralização
pode incentivar
de forma mais
coerente e
eficiente o
desenvolvimento
e implementação
de políticas.**

Destaque 3.7. Parcerias para o desenvolvimento e o cuidado das crianças na Inglaterra

Na Inglaterra, as EYCDP (*Early Years and Child Care Development Partnerships* [Parcerias para o Desenvolvimento e o Cuidado das Crianças Pequenas]) funcionam no âmbito das autoridades locais como o mecanismo de base através do qual, além de serem garantidos os serviços para a educação das crianças de 3 e 4 anos, são realizados os objetivos educacionais. As “parcerias” são constituídas por representantes dos setores subvencionado, privado e benevolente, do sistema educativo local, dos serviços sociais, dos empregadores, dos formadores, dos conselheiros e dos pais. Os membros da “parceria” trabalham como voluntários; seu papel consiste em produzir uma apreciação sobre os serviços no nível local, além de desenvolverem planos para a ação futura. Em cooperação com seus parceiros da Autoridade educativa local, cada “parceria” elabora um plano anual local em favor da EYCDP (o desenvolvimento e o cuidado das crianças). Os planos das EYCDP integram-se aos objetivos nacionais de oferecer vagas destinadas à educação das crianças de 3 a 4 anos, e devem se ocupar das necessidades de ampliação dos serviços voltados para o cuidado da infância em sua região. Os planos devem não só abordar as questões da qualidade, do acesso a serviços pagos e da acessibilidade de todas as crianças a um leque de serviços em sua região, mas também definir como oferecer aos pais um acesso à informação de que eles têm necessidade, desenvolvendo um *Childcare Information Service* (CIS – Serviço de Informação sobre o Cuidado da Criança) local.

locais reorganizou as administrações locais e os comitês políticos para integrar a ECPI e as escolas (e, às vezes, outros serviços destinados às crianças), quase sempre, sob a responsabilidade dos departamentos de educação. Em algumas partes da Noruega, as municipalidades promoveram a integração entre as *barnebager* para crianças com idade inferior a 6 anos, as atividades de lazer, as escolas e os serviços sociais para crianças em um “Departamento para Aqueles que estão Crescendo”; outras reuniram diferentes serviços – tais como saúde, seguridade social e cuidados para as pessoas idosas – em um só Departamento. Apesar do desafio inerente ao fato de reunir diferentes serviços e profissionais, a integração administrativa ajudou a promover não só métodos de trabalho coordenados e interdisciplinares, mas também a alocação – mais coerente, até mesmo mais eficaz – de recursos para as crianças.

O desafio para os governos consiste em manter um acesso equitativo e padrões regulares de qualidade.

Em todos os países a descentralização e a transferência de competências permitiram introduzir liberdade, melhor adequação e variedade no nível local. Em particular, graças à descentralização, foram desenvolvidos serviços de ECPI mais variados em vez de um tipo padronizado, oferecendo assim uma maior escolha para os pais. Além disso, como as municipalidades estão agora encarregadas de fazer importantes escolhas em matéria de financiamento para os serviços da primeira infância, as políticas de ECPI tornaram-se parte integrante das políticas locais. Pode acontecer que a descentralização promova métodos de trabalho mais bem coordenados e utilização mais eficaz dos recursos. Por outro lado, a tomada de decisão local poderá levar a disparidades na qualidade e no acesso, segundo as municipalidades, em função das prioridades políticas locais, sobretudo, se tais prioridades forem determinadas por considerações do tipo econômico e não por preocupações com a qualidade. É o caso da Suécia, por exemplo, país onde a descentralização produziu-se durante um período de recessão; além disso, foi acompanhada por cortes orçamentários e por uma queda dos padrões locais (embora a qualidade permaneça elevada em comparação com os padrões internacionais). De tal situação sobressai que existe um papel a ser desempenhado pelos governos nacionais (assim como estaduais): o de garantir que as autoridades locais e regionais reúnam recursos suficientes para implementarem suas políticas. Em resumo, enquanto em alguns países a descentralização e a transferência de competências foram acompanhadas por um maior compromisso local, por estruturas democráticas e por serviços que respondem às necessidades locais, em outros casos tal descentralização e transferência de competências traduziram-se no plano regional por diferentes níveis e padrões de serviços. Essas diferenças encontram-se em todos os países e no interior de cada um deles. Para os governos centrais, o desafio consiste em incentivar a descentralização, além de promover discussões e negociações locais, conservando ao mesmo tempo a autoridade e a capacidade de garantir acesso em pé de igualdade aos serviços de ECPI, assim como manter a qualidade entre regiões e entre modalidades de serviços.

3.3.4. Vínculos entre os serviços de ECPI e outros serviços em nível local

A maioria dos países reconheceram a importância de promover a integração dos serviços a fim de satisfazerem, de forma global as numerosas necessidades das crianças e suas famílias especialmente as mais frágeis. Ao trabalharem em sintonia os setores da proteção social, da saúde e da educação poderão fornecer serviços não só mais eficazes e apropriados para as crianças, mas também, quase sempre, menos dispendiosos aos governos. Além disso, a integração dos serviços é particularmente interessante nas comunidades onde existe um grande número de crianças e famílias desfavorecidas. Uma cooperação estreita entre a ECPI, a escola e os serviços com vocações semelhantes, poderá ajudar a garantir continuidade no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças durante sua crítica transição de casa para a ECPI e desta para a escola. Na Holanda, foi lançada a *brede school* (escola aberta) que, além de suas tarefas educativas regulares, oferece uma gama de serviços à comunidade fora dos horários escolares e em cooperação com voluntários e profissionais (ver Destaque 3.8).

Vários países desenvolveram abordagens para incentivar as relações entre os serviços de ECPI, a escola e outros serviços da comunidade tendo em vista promover uma coerência em favor das crianças e suas famílias. As iniciativas lançadas por várias instituições destinam-se, às vezes, a crianças ou famílias particulares, mas quase sempre estão a serviço de uma comunidade que, pelo que se sabe, está necessitando de apoio especial. O mais completo – e, sem dúvida, mais famoso – programa de primeira intervenção é *Head Start*, iniciativa comunitária promovida nos Estados Unidos da América que fornece serviços completos de educação, desenvolvimento, saúde mental, nutrição, além de serviços sociais às famílias pobres com crianças; tudo isso graças a um importante compromisso dos pais e da comunidade. Enquanto *Head Start* trabalha tradicionalmente com os setores da saúde, dos assuntos sociais e da saúde mental, os programas estabelecem um número cada vez maior de vínculos com os serviços de acolhimento das crianças para garantir que os filhos dos pais que trabalham sejam atendidos cotidianamente durante todo o ano. No Reino Unido, foi introduzida recentemente uma iniciativa interdepartamental contra a pobreza, *Sure Start* (Começo Seguro), a partir do modelo de *Head Start*, mas focalizando zonas prioritárias e incluindo todas as crianças com idade inferior a 4 anos, independentemente da renda familiar. O programa *Sure Start* adotou uma abordagem de parcerias para colocar os serviços à disposição dos usuários locais, incluindo o setor público, privado e voluntários, além das organizações comunitárias e dos pais. Na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda, Portugal e Reino Unido (também, na França), as *políticas prioritárias de educação* destinam recursos suplementares para as pré-escolas e escolas situadas em determinadas áreas geográficas desfavorecidas do ponto de vista social, cultural e econômico, tendo em

Estratégias de conjunto, tendo em vista uma intervenção precoce, focalizam zonas que têm necessidade de apoio especial.

Destaque 3.8. Desenvolvimento da “Escola Aberta” na Holanda

Na Holanda existe uma tendência a reagrupar os serviços educativos e de saúde sob a expressão “escola aberta” (*brede school*). Há diferentes tipos de “escola aberta”, mas todos eles são baseados na idéia de integração dos serviços. Instalações educacionais, recreativas, serviços de guarda e de saúde para crianças etc. são integrados em uma rede geograficamente localizada de forma a servir a uma zona particular ou, até mesmo, dentro de um prédio multifuncional. A proliferação da “escola aberta” poderá ser vista como efeito da política de descentralização. Como iniciativa surgida na base, foi adaptada para satisfazer às necessidades do bairro e dos usuários, gerando uma variedade de estruturas e de objetivos perseguidos pela “escola aberta” nas diferentes municipalidades. No entanto, o raciocínio subjacente é similar: as escolas são consideradas como recintos onde outros serviços e organizações podem atingir todas as crianças; elas devem enfrentar a grande variedade de problemas sociais ou de saúde que venham a surgir entre seus alunos. Na medida do possível, tais problemas deverão ser identificados antes que a criança ingresse na escola obrigatória; além disso, a instituição poderá cooperar com outros serviços para satisfazer as necessidades globais das crianças. Essas escolhas são também vistas e funcionam cada vez mais como apoio ao emprego dos pais. Tal exigência, relativamente nova para a escola, não coincide com a forma de funcionamento da escola: horários de funcionamento e organização das refeições. A escola desenvolveu vínculos com outros serviços profissionais tais como atendimento fora da escola e serviços recreativos e educacionais a fim de terem condições de se ocupar das crianças durante toda a jornada de trabalho dos pais. As “escolas abertas” muitas vezes permanecem abertas até bem tarde e funcionam como centros de atividades culturais, esportivas e educacionais para os pais e para a juventude do bairro. Um de seus principais objetivos consiste em fortalecer os vínculos no interior da comunidade, assim como a confiança entre os pais e a escola local.

vista o aprimoramento da qualidade das experiências educacionais das crianças, por meio de uma abordagem baseada na colaboração entre os serviços. Ao focalizar regiões geográficas, os programas promovem oportunidades educacionais em pé de igualdade sem estigmatizarem, individualmente, as crianças.

Modalidades flexíveis de apoio familiar completam os principais serviços de ECPI.

Como complemento dos serviços gerais de ECPI, existe também um amplo movimento para favorecer o desenvolvimento de serviços mais flexíveis que respondam ao amplo conjunto de necessidades sociais, físicas e psicológicas das crianças e suas famílias. Muitos países participantes reconhecem que as crianças mais novas e suas mães, ou as pessoas que se ocupam delas, podem tirar grande benefício de uma experiência informal de grupo que favorece o desenvolvimento da criança e dá apoio aos pais. Esses programas tendem a incluir serviços em tempo parcial para a infância, assim como alguns serviços para os pais, como a aprendizagem de idiomas, ou ainda outras modalidades de apoio às famílias (por

exemplo, saúde, saúde mental; Kamerman e Kahn, 1994). À semelhança do que se passa com as regiões prioritárias, os programas articulam algumas redes com outros serviços e, muitas vezes, contratam pessoal da comunidade onde estão implantados. Tais programas podem assumir múltiplas modalidades. Na Inglaterra, os *Early Excellence Centers* (Centros para a Excelência Precoce), modelos de prática exemplar apoiados pelo governo, oferecem um leque de serviços integrados, incluindo educação desde os primeiros anos para as crianças de 3 e 4 anos, uma *garderie* durante o dia inteiro para as crianças desde o nascimento até 3 anos, possibilidades de guarda “por hora”, serviços de longa permanência, apoio familiar, tratamentos de saúde, cursos para adultos e exercícios práticos. Na Itália, serviços de *nuove tipologie* (novas tipologias) foram desenvolvidos para fornecer maior flexibilidade na socialização e na aprendizagem para as crianças e famílias que não têm necessidade de uma ECPI em tempo integral (ver Seção 3.7). Em muitos países centros pré-escolares ou grupos recreativos oferecem atividades em tempo parcial para as crianças que estão acompanhadas por um dos pais ou um adulto responsável pela criança, por exemplo, um prestador de serviço. Esses serviços podem ser particularmente válidos para as famílias imigrantes que poderão familiarizar-se com os ritmos de uma ECPI mais formal, desenvolver redes sociais e aprimorar seu conhecimento da língua. Estes serviços flexíveis tendem a ser abertos a todas as famílias, embora a prioridade seja reconhecida àquelas famílias com necessidades especiais.

Por último, na maioria dos países, grupos de prestadores de serviço que garantem a guarda familiar durante o dia organizaram-se em redes, o que reduz de forma eficaz o isolamento dos prestadores de serviço e os vincula ao apoio familiar, às escolas, a outras instituições da comunidade e aos serviços de ECPI. Tais vínculos podem ajudar a responder a necessidades insatisfeitas, acelerar a oferta de serviços, minimizar a duplicação dos serviços, facilitar a transição das crianças e dar assistência aos pais para que estes possam ser orientados sobre os serviços disponíveis. Não é surpreendente que a integração dos serviços se tenha revelado uma estratégia eficaz em matéria de gestão dos gastos, particularmente para aqueles que têm necessidade de apoio especial (OCDE, 1998a). No entanto, para enfrentar determinados desafios, seria aconselhável adotar abordagem mais global. Os prestadores de serviço têm suas próprias visões; são provenientes de horizontes profissionais diferentes e exercem sua atividade sem qualquer ligação com seus homólogos de outras áreas. Além disso, o financiamento e o fornecimento de serviços fragmentados podem representar uma barreira para a integração dos serviços. Assim, enquanto em alguns países, os esforços para coordenar os serviços já se encontram em pleno funcionamento, em outros, tal coordenação está apenas começando.

3.4. Explorar estratégias para garantir investimentos adequados no sistema

Principais pontos

Um financiamento adequado é essencial para garantir não só que todas as crianças tenham acesso equitativo aos serviços de ECPI de qualidade, mas também que os pais tenham a possibilidade de escolher os serviços. Está fortemente consolidado o argumento econômico em favor de investimentos de verbas públicas em uma ECPI de qualidade (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996a; Vandelli e Wolfe, 2000, Verry, 2000). Como foi reconhecido pela ampla maioria de países, uma intervenção pública poderá também ser justificada pelo objetivo de igualdade para todos, de tal modo que as crianças oriundas de famílias com baixa renda tenham possibilidades de se beneficiarem dos serviços de ECPI de qualidade idênticas às das crianças oriundas de famílias com rendas elevadas. Se as crianças que apresentam um risco de fracasso escolar não forem identificadas e apoiadas desde a mais tenra idade, os gastos para o sistema educacional e para as economias tornam-se incalculáveis. Os benefícios dos investimentos públicos em uma ECPI de qualidade são significativos, em termos de ganhos sociais, econômicos e educacionais para os pais, as crianças e as famílias sem contar as repercussões econômicas para o conjunto da sociedade, através da participação cada vez mais acentuada das mulheres no mercado do trabalho. Boa parte desses gastos será compensada por sistemas educacionais mais eficazes, melhor arrecadação de impostos e redução das despesas com a assistência social. Embora a maioria dos países tenham reconhecido o importante papel dos investimentos públicos, variam entre eles os níveis de despesas, os mecanismos de financiamento adotados e o apelo a fontes privadas de financiamento.

- Em quase todos os países examinados, os governos arcam com a maior parte dos gastos, enquanto a participação dos pais se situa na faixa de 25 a 30%. Em geral, nos dois ou três anos que antecedem a escolaridade obrigatória, os serviços de ECPI são gratuitos.
- Em grande número desses países, a maior parte da assistência do Estado faz-se pelo financiamento direto das escolas e dos serviços. Mesmo quando é profusa a presença de prestadores de serviço públicos e privados, grande porcentagem dos serviços recebe, direta ou indiretamente, financiamento público.
- Os países adotaram uma grande variedade de mecanismos de financiamento para ampliar a oferta de vagas: financiamentos diretos, taxas de inscrição/participação, isenções fiscais e contribuição dos empregadores. A oferta continua sendo um obstáculo ao acesso equitativo, em particular, nos sistemas em que o peso dos recai sobre os pais.
- Enquanto a maior parte dos países procuram aumentar a quantidade e qualidade dos serviços ofertados por meio de subvenções diretamente transferidas aos prestadores de tais serviços, alguns optaram por benefícios indiretos em favor da demanda, tais como auxílios e isenções fiscais em favor dos pais. Em todos os casos, há uma preocupação relacionada ao acesso equitativo aos serviços e à sua qualidade.
- Independentemente da estratégia de financiamento adotada, é claro que são necessários substanciais investimentos *públicos* para desenvolver um *sistema* equitativo de ECPI de Qualidade e que funcione em boas condições.

3.4.1. O investimento público nos serviços de ECPI

Na maior parte dos países-membros da OCDE, o poder público é responsável por substanciais investimentos na ECPI, em favor da pré-escola e dos jardins de infância para as crianças com idade inferior a 3 anos. Todavia é difícil juntar as despesas públicas para todas as modalidades de ECPI, se levarmos em consideração a diversidade das vinculações institucionais e financeiras, assim como a das contribuições em espécie por parte dos pais. Apesar da escassez de estatísticas fiáveis e suscetíveis de serem comparadas relativamente às despesas totais, os dados disponíveis sugerem que as despesas públicas com os serviços de ECPI (abrangendo as faixas etárias que vão do nascimento até 6 anos) em termos de porcentagem do PIB, tendem a ser superiores nos países nórdicos, médias nos países da Europa Continental e mais baixas na Austrália, Reino Unido e Estados Unidos da América (Roostgard e Fridberg, 1998; Meyers e Gornick, 2000). Em termos de tendência, os países que tinham comparativamente despesas públicas mais baixas (por exemplo, Estados Unidos da América, Holanda, Portugal e Reino Unido) aumentaram sensivelmente suas despesas nos últimos cinco anos. Por exemplo, em Portugal, a partir de 1996, o orçamento para o ensino pré-escolar mais que dobrou; por sua vez, no Reino Unido, estima-se que o investimento público chegará a quase 8 bilhões de libras esterlinas durante o período 1998-2002.

Considerando as lacunas nos dados e indicadores comparativos em matéria de ECPI, esta Seção baseia-se principalmente nos dados da CITE³⁶. Como mostra o Gráfico 3.4, a Dinamarca é o país em que as despesas públicas no ensino pré-primário são as mais elevadas, em relação ao PIB – cerca de 0.9%. A maior parte dos países gastam entre 0.4 e 0.6% do PIB. Na medida em que essas cifras se referem unicamente aos serviços com orientação educativa destinados às crianças com idade superior a 3 anos, é possível que as despesas totais em relação à ECPI estejam subestimadas. Por exemplo, quando são incluídas todas as crianças da ECPI com idade inferior a 6 anos, as despesas totais da Suécia passam de 0.6 para 2.3% do PIB. Na maior parte dos outros países as despesas totais aumentariam de maneira significativa se os financiamentos públicos para a licença maternidade/paternidade, os benefícios concedidos à família e outros tipos de transferência de renda em favor das famílias com crianças fossem contabilizados juntamente com os investimentos de educação. Outra maneira de analisar os níveis de investimento em outros países – assim como a prioridade atribuída às crianças – consiste em comparar as despesas com a educação pré-primária e com o ensino fundamental (de novo, limitada à definição

Os governos reconheceram a importância do investimento público na ECPI.

Os países gastam mais por criança no ensino fundamental do que nos serviços para a primeira infância.

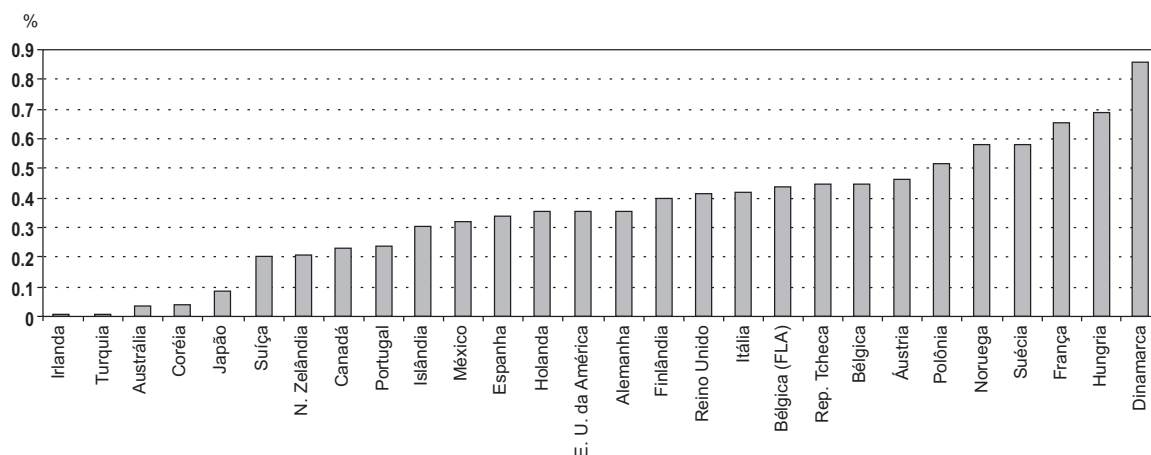
³⁶ Ver explicação no Capítulo 1. A definição de ECPI utilizada por este estudo é mais ampla do que aquela adotada pela *Classification internationale type de l'éducation* (CITE – Classificação Internacional Tipo da Educação) (OCDE, 2001a).

canhestra utilizada pela CITE) por criança. Com exceção dos Estados Unidos da América, Noruega, República Tcheca e Reino Unido, os países participantes gastam per capita muito mais na educação do ensino fundamental do que na educação pré-primária (ver Gráfico 3.5), mesmo que a razão criança/adulto recomendada e o tamanho dos grupos sejam menores para as crianças do que para os alunos com idade de escolaridade obrigatória. Segundo esses dados, a Noruega é, de longe, o país que mais gasta com as crianças no decorrer dos anos pré-primários (quase US\$8.000 por criança).

Existe a necessidade de coordenação no reagrupamento e no planejamento dos dados financeiros.

A alocação eficaz dos recursos exige um prudente planejamento financeiro, ainda que a distribuição das responsabilidades entre Ministérios e níveis de governo torne difícil o reagrupamento das despesas com a ECPI. Enquanto em alguns países é possível obter dados financeiros precisos sobre as despesas com crianças, em outros, os dados não são fiáveis ou simplesmente não existem. Sem um sistema de financiamento coerente e coordenado, no qual todos os aspectos das despesas de ECPI sejam considerados como um todo, são menores as possibilidades de implantação das políticas; além

Gráfico 3. 4. Despesas públicas com a educação pré-primária¹ em porcentagem do PIB, 1998



1. Os dados referem-se ao pré-primário que diz respeito unicamente às atividades organizadas em estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer o estudo e o desenvolvimento emocional e social das crianças de 3 anos até a idade da escolarização obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de guarda durante o dia, as *haltes garderies* e as atividades estruturadas de estimulação, que são garantidas nas residências.

Fontes: Banco de dados da OCDE sobre a educação (2001).

disso, a lentidão e as sobreposições serão mais frequentes no sistema (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996b). Existem algumas estratégias que se revelam promissoras quanto ao espírito das recomendações feitas pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Na Noruega, por exemplo, o Ministério dos Assuntos Familiares e da Criança reagrupa

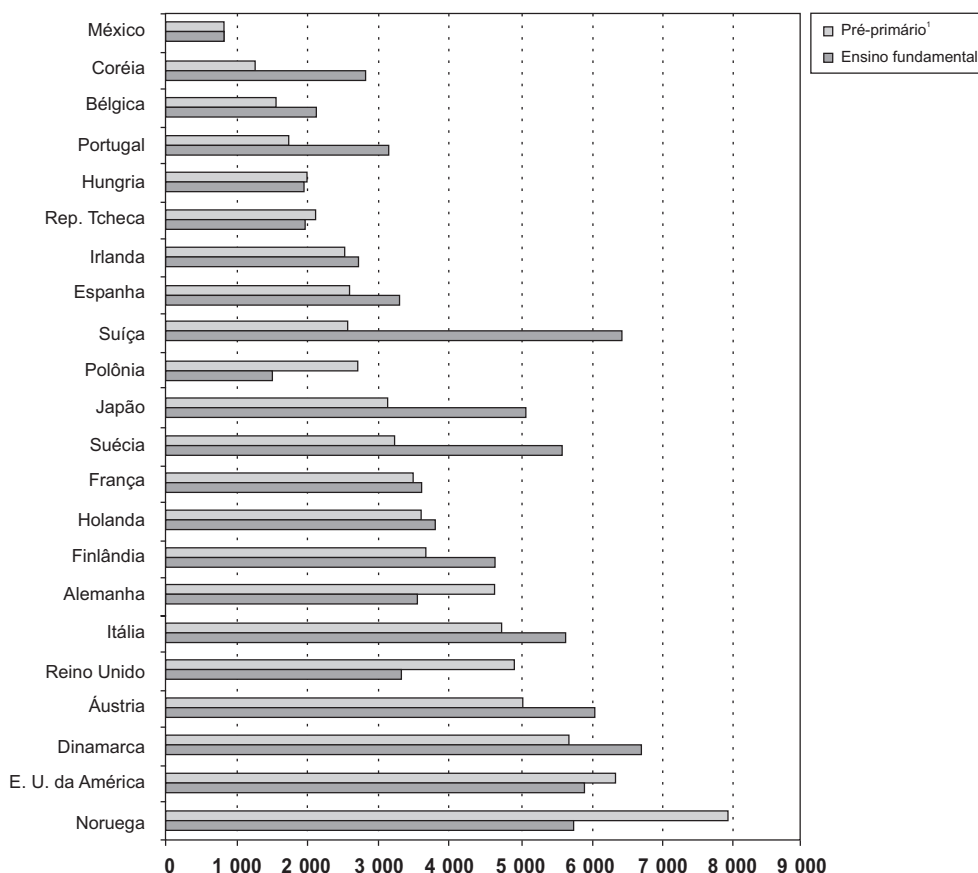
as despesas anuais em favor das crianças de todos os ministérios em um só documento para mostrar o que é gasto em cada ano com as crianças, assim como para formular os objetivos e as políticas do governo direcionadas às crianças, através dos diferentes setores. Na Austrália, a Comissão da Produtividade produz um relatório anual que detalha as despesas do *Commonwealth* e das administrações dos Estados e Territórios com os serviços destinados às crianças. Em geral, existe a necessidade de uma coleta de dados consistente e completa sobre as despesas no nível nacional e, ao mesmo tempo, internacional. A longo prazo, teremos necessidade igualmente de avaliar em cada país, por meio de pesquisas regulares, o impacto dos níveis de alocação e dos diferentes mecanismos de financiamento sobre as crianças e as famílias.

3.4.2. Distribuição dos investimentos entre governo, pais e empresas

A fim de maximizar recursos limitados, a maior parte do custo financeiro é habitualmente distribuído entre diferentes níveis de autoridade (nacional, regional e local), pais e, às vezes, empresas. Essa distribuição varia, porém, enormemente entre os países, assim como no interior de cada país e habitualmente por setor (educação, assistência social). No que tange ao financiamento pelo *governo*, a responsabilidade da ECPI incumbe, nos Estados Unidos da América, ao governo federal e à administração de cada Estado, enquanto no Reino Unido, tal responsabilidade cabe essencialmente às autoridades locais. Na Austrália, o governo nacional, dos Estados / Territórios e as autoridades locais financiam a ECPI não-escolar; por sua vez, a educação pré-escolar é financiada essencialmente pelos Estados / Territórios. As formas de financiamento variam também em cada um dos outros países. No que diz respeito aos serviços *não-escolares*, o financiamento é compartilhado pelas autoridades nacionais, regionais e locais na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa); pelas autoridades nacionais e locais, na Holanda; pelas autoridades regionais e locais na Itália, Portugal e República Tcheca. Os governos – autoridades nacionais – desempenham um substancial papel no financiamento da educação *pré-escolar* na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália, Holanda, Portugal e República Tcheca; no entanto, a Itália depende também do financiamento local e regional. Na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, existe um sistema uniforme para tudo o que precede a escola obrigatória, com um financiamento distribuído entre as autoridades nacionais e locais. Na Noruega, no decorrer da década de 90, o Estado assumiu a maior parte dos gastos, enquanto na Finlândia e Suécia, a descentralização atribuiu maior responsabilidade financeira às municipalidades (Meyers e Gornick, 2000).

Os governos, nos seus diferentes níveis, Arcam com a maior parte dos da ECPI.

Gráfico 3. 5. **Despesas por aluno (em US\$, convertidos com a ajuda dos PPA) em estabelecimentos públicos e privados por nível de ensino (cálculos baseados nos equivalentes tempo integral), 1998**



1. Os dados referem-se ao pré-primário que diz respeito unicamente às atividades organizadas em estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer o estudo e o desenvolvimento emocional e social das crianças de 3 anos até a idade da escolarização obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de guarda durante o dia, as *haltes garderies* e as atividades estruturadas de estimulação que são garantidas em residências.

Fonte: Banco de dados da OECD sobre a educação (2001).

Na maior parte dos países a contribuição financeira dos pais se situa entre 25 e 30% dos gastos de funcionamento.

Na maior parte dos países europeus, os pais assumem entre um quarto e um terço dos de funcionamento, contra somente 15%, na Finlândia (ver Tabela 3.4). A Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido são os únicos países em que a contribuição financeira dos pais cobre quase todos os . No entanto, na Austrália e Reino Unido, tais contribuições são consideravelmente subvencionadas pelo governo³⁷. Nos Estados Unidos da América, país em que a ECPI é subfinanciada relativamente a outros programas sociais e de educação que recebem um financiamento público (Casper, 1995), os pais pagam, em média, 60% (e até 70 a 80% dos da ECPI não atrelada ao sistema escolar), em um período

³⁷ Conforme a renda familiar, as subvenções chegam a até 70% dos no Reino Unido e até 100% na Austrália.

Tabela 3.4. **Contribuição média dos pais para os custos com os serviços de ECPI**

	Crianças de 0 a 3 anos	Crianças de 3 a 6 anos*
AUS	Varia em função da renda via o Child Care Benefit (em média, 9% da renda disponível)	Gratuito para as crianças de 4 anos nas classes de acolhimento, financiadas pelos Estados
BEL (FLA)	Varia em função da renda Os pais pagam, no máximo, 28% dos custos	Gratuito a partir de 2 anos e meio
BEL (FRA)	Varia em função da renda Varia entre 17 e 25% dos custos	Gratuito a partir de 2 anos e meio
RTC	Não aplicável por serem raros os serviços existentes	Varia em função da renda Os pais pagam, no máximo, 30% dos custos
DNC	Varia em função da renda e da municipalidade Os pais pagam, no máximo, 33% dos custos	Varia em função da renda e da municipalidade No máximo, 33% dos custos
FIN	Varia em função da renda, habitualmente, 10-15% Contribuição dos pais máxima de 1.100 marcos finlandeses por mês	Varia em função da renda, habitualmente, 10-15% No máximo, 1.100 marcos finlandeses por mês
ITA	Em média, os pais pagam 36% dos custos (12% da renda disponível)	Gratuito na rede pública (exceto refeições) Contribuições variáveis na rede privada
HOL	Varia em função da renda No total, os pais pagam 44% dos custos (6 a 21% da renda familiar bruta disponível)	Gratuito a partir de 4 anos
NOR	Varia em função da renda Os pais pagam entre 28 e 45% dos custos nos centros públicos	Varia em função da renda Os pais pagam entre 28 e 45% dos custos nos centros públicos
PRT	O custo arcado pelos pais corresponde, em média, a 11% da renda familiar	Gratuito nos jardins de infância da rede pública
SUE	Varia em função da renda e da municipalidade, de 2 a 20% dos custos	Classe pré-escolar gratuita a partir de 5 anos
RNU	Varia em função da renda via isenções fiscais Os pais pagam, habitualmente, entre 30 e 60% dos custos	Maternal gratuito para todas as crianças de 4 anos e, em número crescente, para as crianças de 3 anos
EUA	Varia em função da renda Salvo isenção, os pais pagam, em média, 60% dos custos com a guarda (18 a 25% da renda deles)	Os pais pagam, em média, 60% dos custos com a guarda Acesso gratuito para algumas crianças de 4 anos, quando existe financiamento público Pré-jardins de infância e para a maior parte das crianças de 5 anos nas classes de jardins de infância
Fonte: Relatórios Preparatórios da OCDE.		* Nesta coluna, os serviços gratuitos não funcionam, em geral, durante todo o dia; assim, os pais devem pagar por uma guarda/ atendimento suplementar.

da vida em que a renda deles tem maior probabilidade de se encontrar em seu mais baixo nível (Barnett e Masse, 2000; CQCO Study Team, 1995)³⁸. Esse desequilíbrio entre financiamento público e privado reflete atitudes profundamente ancoradas que dizem respeito à responsabilidade individual e coletiva diante da ECPI. A educação e a guarda das crianças são vistas essencialmente como tarefas de cunho privado, que deverão ser administradas por cada família e não como questões que exijam um sólido compromisso público.

O papel dos *empregadores* no financiamento de serviços externos ao sistema educativo varia de um país para outro, devido, em parte, à ma-

³⁸ Nos Estados Unidos da América, as famílias pagam mais em contribuições financeiras para a guarda das crianças (cerca de US\$4.000 por ano) do que para a matrícula na escola, o que representa também uma proporção mais elevada dos totais (Barnett e Masse, 2000).

Salvo na Holanda, os empregadores têm desempenhado um papel insignificante.

neira como tais serviços são vistos em relação ao mercado de trabalho. Na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), os empregadores contribuem com 0.05% dos salários para os serviços destinados às crianças com idade inferior a 3 anos; por sua vez, na Itália, eles pagam 0.1% dos salários para os serviços sociais (incluindo o atendimento/guarda das crianças), o que representa apenas uma reduzida contribuição para os (Meyers e Gornick, 2000). Na Austrália, Estados Unidos da América e Holanda, o sistema fiscal estimula as contribuições dos empregadores, permitindo-lhes que deduzam do imposto sobre a renda os custos com o atendimento dos filhos de seus empregados (na Austrália, trata-se de uma isenção fiscal). A Holanda fez escolha por uma abordagem única na tentativa de chegar a um contrato tripartite em que o governo, os empregadores e os pais compartilhem os principais custos dos serviços de guarda para as crianças pequenas. Em 1990, o governo lançou as *Stimulative Measure on Child Care* (Medidas de Incentivo para o Cuidado das Crianças) que permitiram chegar à seguinte distribuição dos custos: 21% para os empregadores; 35% para o poder público; e 44% para os pais. Mostrando a tendência à maior confiança em relação a uma ECPI patrocinada pelos empregadores, na Holanda, o governo está em via de reconhecer que os empregadores são um dos principais atores na ECPI e que o apoio aos pais que trabalham poderá trazer benefícios, tanto para os empregadores quanto para os empregados. Nos países nórdicos, não é comum que os empregadores contribuam para o financiamento direto da ECPI já que estes serviços são considerados de responsabilidade pública: assim, o acesso a tais serviços é um direito social e não um encargo para o empregado.

3.4.3. Os mecanismos de financiamento e os sistemas de prestação de serviços

O mecanismo mais comumente utilizado é o financiamento direto dos serviços públicos.

A escolha dos mecanismos de subvenção e de financiamento varia segundo cada país e reflete a diversidade das tradições políticas relativas ao papel do governo e dos serviços públicos. A maior parte dos países-membros da OCDE dão preferência para a oferta de serviços públicos; no entanto, os custos são muitas vezes compartilhados com os pais, como já registramos. O fornecimento direto da ECPI através de serviços e das escolas constitui a maior parte da assistência governamental. Os prestadores de serviço na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Dinamarca, Finlândia, Itália, Noruega, Portugal, República Tcheca e Suécia são autoridades públicas (ou seja, o Estado ou as municipalidades) ou uma resultante de organizações públicas e privadas (essencialmente, sem fins lucrativos) que são financiadas e regulamentadas pelo poder público. Na Suécia, a maior parte dos prestadores de serviço privados são cooperativas formadas por pais. Existe um leve tendência para recorrer a prestadores de serviço privados, embora fi-

nanciados por verbas públicas a fim de reduzir os custos para as municipalidades, e de ofertar aos pais maior leque de opções³⁹. Na República Tcheca, as mudanças no sistema econômico e político abriram caminho para serviços de ECPI privados ou organizados pela Igreja, destinados às crianças de 3 a 6 anos; até o presente, esse movimento verificou-se em pequena escala (abrange menos de 2% das crianças). Em geral, para receberem subvenções diretas, os prestadores de serviços privados devem garantir os mesmos padrões de qualidade exigidos nos serviços públicos.

Na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido, a coexistência de serviço público/privado é maior e os prestadores de serviço, com fins lucrativos, para as crianças com idade inferior a 5 anos são mais comuns. Por exemplo, 90% dos serviços são de origem privada nos Estados Unidos da América (entre os quais 60% sem fins lucrativos e 30% com fins lucrativos) e, na Austrália, 73% dos centros de atendimento em tempo integral são privados e com fins lucrativos, enquanto as outras modalidades de ECPI têm, na maior parte das vezes, uma base comunitária, sem fins lucrativos. No decorrer da última década, aumentou o número de prestadores do setor privado com fins lucrativos na Austrália, coincidindo com a mudança em virtude da qual passou-se do financiamento direto dos prestadores de serviço e dos serviços para o dos consumidores. Recentemente, o *Commonwealth* suprimiu as subvenções aos centros comunitários de ECPI a fim de “respeitar as regras da concorrência” com os prestadores de serviço com fins lucrativos⁴⁰. O setor lucrativo recebeu, igualmente, o encargo dos serviços, na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Itália, Holanda, Portugal – particularmente, para as crianças com idade inferior a 3 anos – e, de maneira muito mais limitada, na Finlândia e Noruega. Os serviços com fins lucrativos são praticamente inexistentes na Dinamarca e Suécia. Neste aspecto, a maior parte dos países exigem padrões de qualidade para os serviços públicos ou privados que estiverem interessados em se beneficiar de recursos públicos diretos ou indiretos – e, em numerosos casos, simplesmente, para conseguirem o direito de funcionar [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Dinamarca e Holanda].

Em alguns países, os pais recebem auxílios para pagar o atendimento/a guarda das crianças. *Auxílios que cobrem, totalmente ou em parte, as*

Os prestadores de serviços privados tendem a se beneficiar de financiamentos públicos e devem assegurar os padrões de qualidade.

³⁹ Os serviços financiados pelo setor público e prestados pelo setor privado dizem respeito, atualmente, a 7% das crianças, na Finlândia; 13%, na Suécia; 30%, na Dinamarca; e 42%, na Noruega. Na Bélgica, que tem uma forte tradição de escolas privadas sem fins lucrativos (muitas vezes, confessionais), os números são mais elevados (64%, em Flandres; e 40%, na Comunidade Francesa).

⁴⁰ O Estado da Nova Gales do Sul e o Território do Norte continuam a oferecer um financiamento que cobre as despesas de funcionamento de serviços comunitários de atendimento das crianças, abertos o dia inteiro.

Outros mecanismos de financiamento incluem subvenções, isenções fiscais e contribuições dos empregadores.

contribuições financeiras – cheques-atendimento (*vouchers*) ou em espécie – permitem aos pais ter acesso a um leque de serviços que, de outra forma, eles não teriam condições de pagar integralmente. Na Austrália, por exemplo, os pais recebem subvenções, através do novo *Child Care Benefit* (CCB – Benefício para o Cuidado das Crianças), válidas para centros privados ou comunitários, para a guarda familiar (creches domiciliares) ou para serviços extra-escolares. Todas as famílias que utilizam os serviços de guarda com autorização oficial têm direito a um valor mínimo; além disso, a ajuda aumenta à medida que a renda familiar é mais baixa. As famílias devem enviar as crianças para um centro credenciado pelo *Quality Improvement and Accreditation System* (QIAS – Sistema de Aprimoramento da Qualidade e de Credenciamento) para terem direito ao CCB. Um nível mínimo de CCB está, igualmente, disponível para as famílias que trabalham recorrendo a serviços não oficiais (embora registrados). Na Finlândia, os pais com filhos em idade pré-escolar têm direito a uma subvenção (*Private Care Allowance* = Auxílio para uma Guarda Privada) a fim de que possam pagar serviços privados em centros ou em domicílios. As autoridades locais pagam diretamente aos prestadores de serviço uma subvenção que consiste em um benefício básico acrescido de um suplemento, segundo a renda e o tamanho da família. Nos Estados Unidos da América, houve substanciais aumentos dos financiamentos federais e dos Estados para subvencionar os pais com baixa renda.

Entre outros mecanismos de financiamento, existe não só a *isenção fiscal* que permite aos pais pagar um serviço particular, mas também medidas para incitar os *empregadores a participar* dos custos (como já foi registrado). Na maior parte dos países, a isenção fiscal permite às famílias deduzir da declaração de renda as despesas com a ECPI. Pode ser que essa estratégia não ajude realmente as famílias de baixa renda quando elas não ganham o suficiente para pagarem imposto. Por contraste, no Reino Unido, o novo *Childcare Tax Credit* (que faz parte do *Working Families Tax Credit*) tem como objetivo tornar os serviços de guarda mais acessíveis financeiramente às famílias de baixa e média renda. O *Childcare Tax Credit* chega a cobrir 70% dos custos de uma ECPI autorizada, com um teto máximo de 100 libras esterlinas por semana para as famílias que contribuem para um filho e de 150 libras esterlinas para as famílias que contribuem para dois ou mais filhos. Os serviços de guarda autorizados devem estar registrados junto à autoridade local (por exemplo, guarda domiciliar, *haltes garderies*, creches ou centros extra-escolares) ou credenciados. Enquanto na maior parte dos países as subvenções às contribuições financeiras dos pais, as isenções fiscais e as contribuições dos empregadores são mecanismos que servem para complementar os serviços públicos subvencionados, elas constituem, na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido, o essencial do apoio do governo – especialmente para o setor não-escolar. Contrariamente ao financia-

mento e à oferta direta dos serviços, esses mecanismos significam maior apelo à família ou ao setor privado para oferecer os serviços e, em certos casos, para absorver os custos (Meyers e Gornick, 2000). Se tal for o caso, as relações entre oferta, demanda, qualidade e meios pecuniários de acesso podem tornar-se problemáticas.

3.4.5. Custo razoável e acesso

Uma forma de determinar o custo razoável é pela porcentagem da renda de que a família dispõe para os serviços da ECPI. Como reflexo do consenso crescente que a participação na ECPI é desejável para as crianças de 3 a 6 anos, os países têm procurado conceder incentivos financeiros que permitam a participação das crianças nos serviços. A fim de promover a igualdade de oportunidades relativamente à educação, o governo de Portugal oferece atualmente uma atividade cotidiana gratuita de cinco horas para as crianças de 5 anos nos *jardins de infância*; por sua vez, a Suécia subvencionará, no decorrer dos próximos dois anos, uma atividade gratuita de meio dia para as crianças de 4 a 5 anos nas *förskola* (em sua maioria, elas já utilizam gratuitamente os centros). Essas mudanças recentes indicam uma mutação de política direcionada para uma abordagem educacional mais universal, adotada há muito tempo no setor educativo da Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa) para as crianças a partir de 2 anos e meio; na Itália, para as crianças a partir de 3 anos (nas escolas municipais e nacionais); e, na Holanda, a partir de 4 anos.

Considerando os elevados custos dos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas, além da natureza dos diversos sistemas implantados, os pais tendem a pagar muito mais para os filhos com idade inferior a 3 anos do que para os filhos mais velhos. Na maioria dos países os serviços subvencionados por verbas públicas exigem uma contribuição financeira dos pais calculada com base em uma tabela proporcional à renda; em numerosos casos tal contribuição não é exigida das famílias com baixa renda, nem das crianças com necessidades especiais. Além disso, quando existe um irmão ou irmã, as taxas são muitas vezes reduzidas (por exemplo, em 50% na Dinamarca e Finlândia). Estas subvenções têm como efeito que, na maior parte dos países europeus e na Austrália, as taxas pagas pelos pais para os serviços de ECPI subvencionada representam apenas 10% da renda média das famílias.

O gasto razoável é um importante critério de acesso, sobretudo nos sistemas em que supostamente os custos são cobertos pelas contribuições financeiras dos pais. Nos Estados Unidos da América, as taxas solicitadas aos pais – cuja renda foi reconhecida como insuficiente – são, em geral, muito baixas nos serviços públicos fortemente subvencionados (por exemplo, *Head Start*), mas o acesso a tais serviços e a

***Uma mutação
política
direcionada para
uma abordagem
mais universal da
educação.***

outras subvenções é muito limitado⁴¹. Além disso, em razão da oferta limitada de vagas em ECPI autorizada e de um precário conhecimento das subvenções disponíveis, um grande número de famílias pobres, em vez de fazer apelo às subvenções a que teriam direito, confia-se a serviços não autorizados (Fuller *et al.*, 2000). As famílias com baixa renda que têm essa despesa com os serviços acabam muitas vezes por pagar proporcionalmente mais – comprometendo uma porcentagem mais elevada de sua renda – do que as famílias com rendas elevadas. As pesquisas mostraram que as famílias que ganham menos de US\$1.200 por mês gastavam 25% dessa renda para a guarda dos filhos, enquanto as famílias que ganhavam mais de US\$4.500 por mês não pagavam senão o equivalente a 6% de sua renda (Casper, 1995). Apesar da existência de auxílios financeiros, o problema do custo é, muitas vezes, identificado como principal obstáculo para o acesso aos serviços de ECPI não-escolares em países, tais como Reino Unido, Holanda e Estados Unidos da América: por consequência, a proporção de famílias com baixa renda inscritas na ECPI é mais baixa do que a de famílias com rendas elevadas. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, somente 45% das crianças entre 3 e 5 anos oriundas das famílias com baixa renda estão inscritas em programas pré-escolares, contra quase 75% em relação a famílias com rendas elevadas (*National Education Goals Panel*, 1997). Até mesmo em sistemas fortemente subvencionados, os relatórios por país indicam que algumas crianças são excluídas por causa da situação econômica da família ou da escolha feita pelos pais, ao confiarem em modalidades de serviços privados informais. Na medida em que as crianças que utilizam pouco os serviços são, muitas vezes, aquelas que teriam tudo a ganhar com uma ECPI de qualidade, é necessário, por razões de equidade, monitorar melhor as consequências das despesas públicas e os mecanismos de redistribuição dos recursos.

***Preocupações
relativas aos
aumentos e
variações das
contribuições
financeiras dos
pais.***

Com uma tendência à descentralização e à desregulamentação acentuadas, taxas mais elevadas e consideráveis diferenças em seu valor, de uma região para outra, tornaram-se a norma em um grande número de países (por exemplo, Austrália, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Noruega, Holanda, República Tcheca e Suécia). É inquietador constatar que esses substanciais aumentos nas contribuições financeiras dos pais provocaram uma menor utilização, em particular, por parte das famílias de baixa e média renda. Na Austrália, por exemplo, tais contribuições, que não são regulamentadas pelo governo, aumentaram de 7%, por ano, entre 1991 e 1999, o que representa um aumento total de 58%. Investimentos públicos bem focalizados podem ser uma solução para esses problemas. Desde sua adoção, em julho de 2000, na Austrália, o novo

⁴¹ Nos Estados Unidos da América, a principal subvenção federal, ou seja, o *Child Care and Development Fund* (Fundo para o Cuidado e o Desenvolvimento da Criança) foi, efetivamente, concedida a menos de 10% das crianças com direito a tal benefício (Ministério Americano da Saúde e do Serviço Social, 1999).

Child Care Benefit aperfeiçoou o acesso financeiro aos serviços para a maior parte das famílias (para um grande número de famílias de baixa renda, os serviços são agora gratuitos ou apenas objeto de um pagamento simbólico). Segundo relatórios oficiais, houve aumento da demanda entre famílias que, anteriormente, não utilizavam tais serviços, assim como crescimento da utilização por aquelas famílias que já se beneficiavam deles. Outro mecanismo para limitar os aumentos e variações de tais contribuições consiste em fixar um teto pouco elevado para as quotas, como ocorre na Finlândia e Suécia, para garantir que nenhuma família irá pagar mais do que o valor fixado antecipadamente para os serviços de ECPI. Na República Tcheca e Dinamarca, as contribuições podem variar, mas a parcela exigida dos pais não deverá exceder 30% dos custos.

3.4.6. Estratégias de financiamento para expandir a oferta de serviços e melhorar a qualidade

As subvenções do governo podem ajudar a promover o desenvolvimento e a valorização dos serviços de ECPI. Embora seja difícil conhecer o impacto das subvenções públicas sobre a acessibilidade à ECPI (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996b), listas de espera por vagas nos programas subvencionados levam a pensar que o financiamento é inadequado para garantir acesso equitativo, até mesmo em países que têm políticas de acesso universal. Uma das questões cruciais relativas ao financiamento é a seguinte: qual é a proporção adequada entre as subvenções de *demand*, em que os recursos do governo são destinados diretamente para as famílias e as subvenções de *oferta*, em que os recursos públicos são utilizados para criar e manter uma infra-estrutura estável de serviços? Como já observamos, a maioria dos países procuram ampliar o leque dos serviços ao subvencionarem prestadores de serviço, em geral, *via* subvenções municipais para os serviços não-escolares e *via* subvenções por criança atendida para os serviços educativos. A Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido são exceção por terem adotado um sistema misto baseado, em relação à demanda, nos auxílios aos pais que têm necessidade de “cuidado” para os filhos e, em relação à oferta, no financiamento de prestadores de serviço a fim de ser incentivada “a educação precoce”, habitualmente, em favor de crianças de 3 e 4 anos. Na abordagem precedente, a expectativa é de que a demanda de serviços irá estimular a expansão da oferta e, ao mesmo tempo, tornar o acesso mais fácil. A utilização de auxílios em favor dos pais, em vez do recurso ao apoio direto dos prestadores de serviço, reflete igualmente uma preferência em relação à escolha individual.

No entanto, alguns afirmam que um sistema que se baseie totalmente na demanda só poderá funcionar em um mercado mais ou menos perfeito. Os mercados para a ECPI estão longe de serem perfeitos: os

Um acesso equitativo necessita que haja equilíbrio entre os financiamentos concedidos à oferta e à demanda.

compradores não dispõem de recursos financeiros, nem de toda a informação necessária sobre a qualidade e a acessibilidade (Vandelli e Wolfe, 2000; Verry, 2000). Além disso, é claro que os sistemas que funcionam a partir do estímulo da demanda podem levar ao desenvolvimento desigual dos serviços. No início da década de 90, na Austrália, as subvenções foram estendidas aos pais que recorriam aos prestadores de serviço privados com fins lucrativos; tal postura engendrou um crescimento desigual e sem precedentes, a tal ponto que algumas regiões estão com excesso de serviços, enquanto outras não conseguiam oferecer um número suficiente de vagas para os bebês e para as crianças mais novas. Como resposta a tais problemas recorrentes, um sistema nacional de planejamento foi implantado para tornar os serviços existentes mais viáveis e sustentáveis, além de incentivar os prestadores de serviço a oferecerem serviços nas comunidades desfavorecidas. O *Disadvantaged Area Subsidy* (Subvenção em favor das Regiões Desfavorecidas) financia diretamente os serviços instalados nas comunidades das zonas rurais. Nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, foram igualmente destinadas subvenções adicionais para tentar atrair os prestadores de serviço privados para as regiões rurais, cujos habitantes auferem uma renda abaixo da média (ver Seção 3.1). Convém deduzir daí que há necessidade de uma abordagem combinada: investimentos na oferta, que deverão beneficiar todo o leque de prestadores de serviço - em troca de garantias de melhor acesso e qualidade -, poderão ser fortalecidos pelo financiamento da demanda através de subvenções que permitam tornar esses programas acessíveis para as famílias de média ou baixa renda. Existe também a necessidade de melhor informação para os consumidores sobre a qualidade, a oferta e o acesso à ECPI (para os exemplos, ver Seção 3.7).

Nos sistemas baseados essencialmente no financiamento da oferta, pode igualmente haver necessidade de maior paridade no financiamento através das regiões e dos setores, para chegar a um acesso mais equitativo. Nos países onde existe uma grande diferença de riqueza entre regiões (por exemplo, Itália e Portugal), é necessário ter um *financiamento diferencial* igualizando as disparidades geográficas em matéria de serviços (rateamento). A Finlândia e a Suécia abordam esse problema através de um mecanismo especial de rateamento que, levando em consideração as diferenças na arrecadação de impostos entre regiões e localidades, redistribui as verbas orçamentárias de uma forma mais igualitária entre as municipalidades. Além disso, alguns países (por exemplo, Noruega e Portugal) dependem dos prestadores de serviço, do setor com ou sem fins lucrativos, para ampliarem o acesso aos serviços até conseguirem generalizá-lo; no entanto tais serviços se beneficiam apenas de um financiamento público reduzido. Sem uma alocação mais equitativa dos recursos, os serviços privados podem ser obrigados a cortar os custos e ter dificuldades para cumprir os padrões de qualida-

de. Na Holanda, tal questão foi enfrentada pela concessão, sob certas condições, de financiamentos públicos a prestadores de serviço privados, com ou sem fins lucrativos, enquanto eles se conformam aos padrões de qualidade. Na Austrália, todas as famílias que utilizam os serviços privados com ou sem fins lucrativos têm direito ao mesmo valor de *Child Care Benefit*.

As estratégias de financiamento não se limitam a valorizar a oferta. Com efeito, existem várias estratégias de financiamento que poderão ser utilizadas para valorizar a qualidade. Conforme já analisado, os países em sua maioria exigem que a ECPI (incluindo a guarda familiar) satisfaça *padrões de qualidade para poder se beneficiar do financiamento público* e, em certos casos, poder simplesmente funcionar. O financiamento no âmbito do *Head Start* depende do cumprimento dos padrões nacionais de desempenho. Alguns países oferecem incentivos financeiros a fim de que os programas possam obter o *credenciamento* nacional, como ocorre na Austrália e Estados Unidos da América⁴². Além disso, os governos podem *especificar o destino dos financiamentos descentralizados* de modo que uma proporção dos recursos seja destinada a esforços de aprimoramento da qualidade, incluindo a formação da mão-de-obra, assim como a redução da razão criança/adulto e do tamanho dos grupos. Nos Estados Unidos da América, a destinação agrupada do *Child Care and Development Fund* federal inclui uma parcela de 4% reservada ao aprimoramento da qualidade que poderá ser gasta pelos Estados de diversas maneiras (por exemplo, formação do pessoal, aprimoramento da razão criança/adulto; informação dos pais; reforma das instalações, etc.). No Reino Unido, são concedidas subvenções a *Partnerships* (parcerias) locais para desenvolver a infra-estrutura e os serviços que constituem o fundamento da garantia da qualidade. Outra abordagem consiste em *atribuir recursos específicos* às crianças que correm mais riscos de receber serviços de qualidade inferior. Na Holanda e na Comunidade Flamenga da Bélgica, por exemplo, um “sistema de ponderação dos alunos” destina verbas adicionais para o financiamento de pessoal suplementar, horários de reforço ou programas especiais com base no número de crianças originárias de minorias étnicas ou de famílias com baixo nível de educação em determinado estabelecimento.

Os mecanismos de financiamento podem ser utilizados para aprimorar a qualidade.

3.4.7. Custo e qualidade

Quando os serviços dependem principalmente da renda de famílias de orçamento reduzido, eles deverão manter o custo mais reduzido possível. Existe uma tensão entre a viabilidade financeira

Há necessidade de investimentos públicos nos serviços e infra-estruturas.

⁴² Nos Estados Unidos da América, 16 Estados concedem um recurso (taxa de reembolso) mais elevado por criança aos programas que tiverem obtido o credenciamento junto à NAEYC (Associação Nacional para a Educação das Crianças).

dos serviços, um custo razoável para os pais e uma elevada qualidade para as crianças (Press e Hayes, 2000). Os serviços podem revelar-se insuficientemente onerosos para garantir qualidade elevada, mas ainda assim excessivos a um grande número de pais. Em sistemas que têm uma precária participação do setor público, existe uma competição entre serviços para manter as quotas (contribuições financeiras dos pais) em um nível baixo e para obter retorno do investimento. A necessidade de conter os gastos pode ter como resultado a implantação de programas que irão negligenciar os investimentos em pessoal e instalações (Cochran, 1993). Sem a destinação de recursos adequados, muitas vezes, o pessoal subvenciona em seu detrimento, com salários e indenizações de miséria, sistemas insuficientemente financiados, o que engendra dificuldades na seleção e manutenção de um pessoal qualificado (CQCO Study Team, 1995). Esses gastos invisíveis são raramente levados em consideração nas análises de custo/benefício. Investimentos públicos precários na ECPI comprometem o desenvolvimento das crianças, obrigando os serviços (com ou sem fins lucrativos) a funcionarem com um financiamento inadequado para garantir qualidade. Eles limitam igualmente as escolhas dos pais com baixa renda e que não podem se dar ao luxo de pagar integralmente a ECPI, constrangendo-os, talvez, a matricular os filhos em serviços de qualidade inferior (CQCO Study Team, 1995).

Como foi exposto nas Seções precedentes, os serviços de ECPI devem ser apoiados por uma infra-estrutura de qualidade para o planejamento, o monitoramento, o apoio, a pesquisa e o desenvolvimento. Sem recursos seguros e adequados, tanto nos serviços quanto nas infra-estruturas, será difícil garantir esforços contínuos para aprimorar a qualidade. Aperfeiçoar a qualificação do pessoal (ver Seção 3.5), em particular, tem um gasto, na medida em que isso implica revalorizar o trabalho da primeira infância em um grande número de países. Do mesmo modo, é necessário investir em salários e gratificações mais elevados para o pessoal a fim de ser recrutada e mantida uma força de trabalho qualificada, o que tem implicações financeiras significativas, já que a rubrica relativa aos salários representa o essencial do gasto dos programas (*grosso modo*, 80% na maior parte dos países). O investimento em outros elementos característicos da qualidade (razão criança/adulto, tamanho dos grupos, instalações) necessita também de investimentos contínuos nas infra-estruturas. Independentemente da estratégia de financiamento adotada, é claro que são necessários substanciais investimentos públicos na ECPI para o desenvolvimento de um *sistema* coerente e bem financiado de serviços de qualidade para todas as crianças (Gallagher e Clifford, 2000; Kagan e Cohen, 1997).

3.5. Aprimorar a formação do pessoal e suas condições de trabalho

Principais pontos

Sabe-se que o pessoal que trabalha com a primeira infância nos programas de ECPI tem um profundo impacto sobre o interesse e a aprendizagem das crianças. Algumas pesquisas mostram as relações existentes entre uma boa formação do pessoal e o apoio que lhe é dispensado, incluindo salário e condições de trabalho decentes, por um lado, e, por outro, a qualidade dos serviços de ECPI (Bowman *et al.*, 2000; CQCO Study Team, 1995; Rede de Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia, 1996a; Whitebook *et al.*, 1998). Em particular, o pessoal que recebeu uma formação mais formal e especializada na área da primeira infância prestará maior atenção às crianças, será mais caloroso e estimulante (CQCO Study Team, 1995; NICHD, 1997; Phillipsen *et al.*, 1997). Esta Seção discute o vínculo entre a estrutura do sistema da primeira infância dos diferentes países participantes deste estudo e a estrutura do pessoal, assim como suas implicações na formação, salário e *status* dos profissionais⁴³. Esta Seção concentrar-se-á, em primeiro lugar, nos serviços prestados em centros e escolas; e, em seguida, nos serviços de guarda familiar:

- No que diz respeito ao pessoal, os países adotaram duas abordagens principais: um regime com duas situações em que um grupo de professores se ocupam das crianças com idade superior a 3 anos e outro grupo de trabalhadores, com formação inferior, nos serviços restantes; ou, então, um pedagogo que trabalha com as crianças desde o nascimento até 6 anos e, às vezes, acima dessa idade, em um amplo leque de modalidades. Verifica-se uma evolução transnacional no sentido de exigir um diploma universitário – que comporte, no mínimo, três anos de estudo – aos profissionais da ECPI que exercem o papel de principais responsáveis pelas crianças no período pré-escolar.
- Apesar do grau de especialização na primeira infância e apesar do equilíbrio entre a teoria e a prática serem diferentes segundo os países, lacunas comuns de formação aparecem nas seguintes áreas: trabalho com os pais, com os bebês e crianças mais novas, educação bilíngüe/multicultural e especializada, pesquisa e avaliação.
- São desiguais as possibilidades de participar de uma formação em serviço e do desenvolvimento profissional; as dificuldades de acesso são maiores para o pessoal com uma formação inicial insuficiente.
- Baixos salários, *status* desfavorável, más condições de trabalho, acesso limitado à formação em serviço e reduzidas perspectivas de carreira são outros

⁴³ Neste relatório, o termo *formação* refere-se aos cursos de instrução e educação oferecidos ao pessoal da ECPI pelas autoridades públicas, pelas organizações comunitárias e/ou pelas associações/sindicatos profissionais; nessa definição, também estão compreendidos os cursos teóricos mais formais, oferecidos por instituições secundárias, pós-secundárias e de ensino superior. A expressão *formação inicial* (antes da entrada em serviço) refere-se à educação fornecida para preparar o pessoal que trabalha na área da ECPI; por sua vez, a *formação em serviço* refere-se à educação fornecida com a intenção de melhorar os conhecimentos e habilidades do pessoal que, atualmente, trabalha no setor.

temas de preocupação, em particular, para o pessoal que trabalha com crianças nas estruturas destinadas aos bebês e às crianças mais novas, nos serviços extra-escolares, assim como nas estruturas de guarda familiar.

- À medida que a ECPI se desenvolve, o principal desafio é a admissão e a permanência. Um grande número de países participantes deste estudo procura atrair mão-de-obra diversificada para ser o reflexo da diversidade das crianças em estruturas de ECPI. Outra questão principal é saber se seria desejável uma força de trabalho marcada por maior diversidade de profissionais; e, no caso afirmativo, de que maneira proceder para que isso seja possível.

3.5.1. Estrutura do pessoal e suas implicações

A maior parte dos países participantes deste estudo implantaram regimes diferenciados de pessoal...

As diferentes abordagens a respeito da questão do pessoal dependem tanto das concepções sobre o papel daqueles que trabalham na área da primeira infância, quanto da natureza de seu trabalho com as crianças, assim como do valor que a sociedade atribui a esse trabalho (Moss, 2000). Nas Seções precedentes, discutimos o duplo sistema, existente na maior parte dos países, dos serviços “cuidado” e “educação” divididos entre a responsabilidade dos Assuntos Sociais e a responsabilidade da Educação [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Itália, Holanda, Portugal e República Tcheca]. A duração, o nível e a orientação da formação, assim como as condições de salário e de trabalho, consideradas como aceitáveis pelo pessoal que trabalha nos sistemas sociais e educativos tendem a acompanhar essa divisão. Nestes países, encontramos uma heterogeneidade de pessoas bastante qualificadas no setor da educação, que trabalham como professoras nas maternais, e diferentes tipos de pessoas empregadas no setor da assistência social, habitualmente em serviços para bebês e crianças mais novas (ver Tabela 3.5 para uma visão panorâmica sucinta sobre o pessoal). Este último grupo tende a ser menos qualificado, menos especializado na primeira infância, recebendo remunerações mais baixas e se beneficiando de condições de trabalho menos adequadas do que o grupo homólogo que, no sistema educacional, se ocupa, igualmente, da primeira infância.

... enquanto outros países têm desenvolvido uma abordagem mais unificada em relação ao pessoal.

Quando todos os serviços destinados à primeira infância se encontram reagrupados sob a responsabilidade de um só Ministério (por exemplo, nos países nórdicos), existe habitualmente um sistema de formação unificado com um elevado grau de qualificação para o pessoal que trabalha com todas as crianças desde o nascimento até 6 anos. No Reino Unido, país onde a integração administrativa é bastante recente, não está claro se uma nova estrutura para o pessoal irá emergir e, se tal for o caso, se incluirá uma abordagem mais integrada para o pessoal que trabalha com crianças de idade inferior a 6 anos. Nos sistemas de educa-

ção de crianças com uma experiência mais prolongada de integração (por exemplo, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia), o pessoal é formado para trabalhar com as crianças durante todo o período da primeira infância, desde o nascimento até 6 anos (e, às vezes, até acima dessa idade), em estruturas não-escolares. Esses países adotaram uma estrutura simples para o pessoal – um pedagogo com excelente formação como trabalhador de referência, ajudado por assistentes com formação inferior e se beneficiando de condições de trabalho razoáveis em todas as áreas da ECPI. Além de diferente, o papel dos pedagogos é considerado tão importante quanto o dos professores; e, muitas vezes, eles usufruem um *status*, uma remuneração e condições de trabalho equivalentes.

Os países variam, igualmente, em relação à ênfase que é dada às faixas etárias específicas no decorrer dos programas de formação inicial. Na Austrália, Estados Unidos da América, Holanda e Reino Unido⁴⁴, a formação dos professores de crianças mais novas foi integrada na formação geral dos professores de ensino fundamental. Embora essa formação garanta que todos os profissionais que trabalham com crianças de 4 anos, e acima dessa idade, nas escolas compartilhem princípios básicos e uma identidade profissional, aparece claramente que o tempo consagrado à formação para ensinar as crianças novas tende a apagar-se em favor do *status* mais promissor da escola obrigatória. Outros países, tais como Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália, Portugal e República Tcheca, consideram que um elevado nível de especialização é necessário para que seja possível realizar um trabalho de qualidade com crianças de 3 a 6 anos. Os educadores das crianças mais jovens recebem uma formação separada da formação adquirida pelos professores do ensino fundamental, nos mesmos níveis e nas mesmas instituições; no entanto, exceto na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), eles não têm qualificação para exercerem sua profissão nas escolas de ensino fundamental.

Considerando a grande variedade de contextos sociais, educacionais e comunitários em que eles trabalham, os pedagogos nos países nórdicos consideram que seu papel multifacetado é apropriado para satisfazer objetivos sociais, culturais e educativos. Na Noruega, os professores da pré-escola podem trabalhar com crianças, desde o nascimento até 6 anos, na 1ª série do ensino fundamental, com crianças desde o nascimento até 8 anos em serviços extra-escolares e com crianças que têm necessidades especiais⁴⁵. Na Dinamarca, seus *paedagoger* são

***O grau de
especialização é
variável nos
serviços
destinados à
primeira infância.***

⁴⁴ No entanto, deve ser registrado que, no Reino Unido, metade das estruturas destinadas à educação das crianças encontram-se no setor não regulamentado; além disso, grande parte de seus profissionais não têm formação de professores de ensino fundamental.

⁴⁵ Após um ano de formação superior complementar, os pedagogos podem ensinar às crianças até 10 anos, no âmbito da estrutura escolar.

Tabela 3.5 Visão de conjunto do pessoal qualificado de ECPI nos centros e em meio escolar

Países	Tipo principal de pessoal	Formação inicial	Idade focalizada	Área profissional	Trabalham no ensino fundamental?	% de homens na ECPI (em relação ao conjunto dos profissionais)	Oportunidades oferecidas de formação em serviço	% de remuneração em relação aos professores de ensino fundamental
AUS*	Teacher	3-4 anos de universidade 2 anos após os 18 até 4 anos de universidade	0-5	Preschools	Não	3,3% guarderie 2,3% pré-escolar	Financiamento dos centros por Commonwealth e Estado	
	Child care worker		0-5	Long day care	Não			
BEL (CFR)	Instituteur de maternelle (professora de maternal)	3 anos de estudos prof. sup.	2,5-6	É cole maternelle (maternal)	Sim	Menos de 1%	Financiamento descentralizado no nível das escolas	100%
	Puéricultrice (puericultora)	3 anos após os 16 (estudos prof. secundários)	0-3	Crèches (ou assistente em maternal)	Não			
Bel (CFL)	Kleuteronderwijzer(es)	3 anos de estudos prof. sup.	2,5-6	Kleuterschool	Sim	Menos de 1%	Financiamento descentralizado no nível das escolas	100%
	Kinderverzorgster	3 anos após os 16 (estudos prof. secundários)	0-3	Kinderdagverblijf	Não			
RTC	Uчител materské školy	4 anos de estudos prof. ou 3 anos de estudos prof. sup. ou universitários	3-6	Materska skola	Não	Menos de 1%	Voluntárias Oferecidas pelos centros regionais	75%
	Detiska sestra	4 anos de escolas puericultoras sec.	0-3	Crèche	Não			
DNC	Paedagog*	3,5 de estudos prof. sup. (segundo a experiência anterior)	0-100	Instituições de educação, assistência social, necessidades específicas (incluindo ECPI)	Sim - com as crianças de 6 anos e, 3% em classe pré-escolar em equipe, com crianças de 6 a 9 anos	14%	Financiamento descentralizado no nível das escolas	
FIN	Lastenohuopettaja* (Sosiaalikeskustaja)	3,4-5 anos de universidade ou 3,5 anos de escola politécnica	0-7	6-vuotiaiden esiopetus pöytä kodi Avoin pöytä kodi	Sim - com as crianças de 6 anos	4%	Financiamento descentralizado no nível das municipalidades	81%
	Lähihoitaja	3 anos de estudos pro. sec.	0-7					
ITA	Insegnante di scuola materna	4 anos de universidade diploma de educação prof. sec.	3-6	Scuola materna	Não	Menos de 1%	Municipalidades ou por decisão diretor/inspetor	100%
	Educatrice		0-3	Asilo nido	Não			
HOL	Leeraar basisonderwij	4 anos de estudos prof. sup. (PABO)	4-12	Basisschool Kinderopvang Buitenschoolse Opvang Peuterspeelzail	Sim	25% no ensino fundamental - menos de 1% para as crianças de 4 a 6 anos	Financiamento descentralizado no nível das municipalidades	100%
	Leidster kinder centra	MBO (3 anos) ou HBO (4 anos)	0-12+		Nã			
NOR	Pedagogiske ledere*	3 anos de estudos prof. sup.	0-7	Barnelager	Sim - na 1ª série (e 2ª-4ª séries com um ano suplementar de educação superior)	7%	Um plano de acesso faz parte de acordo no setor público	88-96%
	Assistents	2 anos após aprendizagem com 16 anos	0-7	SFO 1ª série do ensino fundamental				
PRT	Educadora de infância	4 anos de universidade ou educação prof. sup.	0-6	Jardim de infância Creches ATL (Atividades de Tempos Livres)	Não	Menos de 1%	Oferecidas por centros regionais de professores de ensino fundamental e pelas universidades aos professores de ensino fundamental no setor público e privado	
SUE	Förskollärare* Fritidspedagog*	3 anos de universidade 3 anos de universidade	0-7	Förskoleclass Förskola Oppen Förskola Fritidshem	Sim - com as crianças de 6 anos e, em equipe, com crianças de 6 a 9 anos	5%	Financiamento descentralizado no nível das municipalidades	84%
	Barnskötare	2 anos após sec. com 16 anos	0-7					
RNU	Qualified teacher Trained nursery teacher	4 anos de universidade	3-11	Reception class Nursery school/class Day nursery	Sim	1% em ECPI não-escolar	Acesso aberto para professores de ensino fundamental Limitadas para guarderies	
	Nursery nurse	2 anos após sec. com 16 anos	0-5	Playgroup Nurseries (ou como assistente nas estruturas mencionadas acima)				
EUA+	Public school teacher Head Start teacher	4 anos de universidade CDA (Child Development Associate) = 1 ano de educação sup.	4,8 (0-8) 0-5	Public schools Head Start	Sim Não	3%	A maior parte dos Estados exigem um certo número de horas/ano	100% na escola 42% na gardenie
	Child care teacher	Curso de 4 anos de universidade	0-5	Child care centre	Não			

A composição do pessoal varia segundo as regulamentações de cada Estado e Território.
* Trata-se de "trabalhadores de referência" com uma responsabilidade no nível do grupo; podem ser assistidos por outros trabalhadores (formados ou não) que constituem a minoria da força de trabalho nos sistemas integrados de ECPI.
+ Existem grandes diferenças na maneira como esses diplomas são considerados em cada Estado.
Fonte: Relatórios dos países-membros da OCDE; Obernuer e Ulrich (1997).

formados para trabalhar com crianças *desde o nascimento até 10 anos* em todos os serviços destinados à primeira infância, em estruturas extra-escolares e nos serviços reservados às crianças e adultos com necessidades especiais. Na Austrália, Finlândia e Holanda, é oferecida, igualmente, uma formação mais geral e com base mais ampla nos serviços sociais, embora em um nível muito mais baixo.

Com uma frequência cada vez maior, os pedagogos e outros profissionais que atuam com a primeira infância trabalham em equipe com professores do ensino fundamental nos primeiros anos de escola (ver Seção 3.3). Para apoiar tal colaboração, foi proposta, na Suécia, uma reforma que, parcialmente, visa integrar a formação dos diferentes professores que trabalham com crianças, ao mesmo tempo que os incentiva a desenvolver uma variedade de áreas de conhecimento. A proposição consiste em prolongar, de seis meses para um ano e meio, a formação dos professores da pré-escola e dos pedagogos em atividades de lazer. O novo programa de estudos consistiria em uma formação conjunta de tal modo que os estudantes que atuarão como professores da pré-escola, da escola obrigatória e do ensino médio assimilem um corpo comum de conhecimentos em determinadas áreas, como pedagogia, necessidades educativas especiais, desenvolvimento dos jovens e das crianças, além de temas interdisciplinares. O restante da formação incluiria estudos especializados ou *practica*; os professores da pré-escola, os dos primeiros anos da escola obrigatória e dos serviços extra-escolares teriam a mesma qualificação, fortalecendo assim o trabalho de equipe entre os profissionais e construindo vínculos entre as diferentes fases da aprendizagem ao longo da vida.

Tendência a uma abordagem multidisciplinar no recrutamento de pessoal?

3.5.2. Tendência a uma formação inicial mais prolongada e de nível mais elevado

Seja qual for a organização e a ênfase adotada, existe um vasto movimento voltado para uma formação básica mais prolongada e de mais elevado nível para os profissionais que trabalham com crianças a partir de 3 anos e, às vezes, até com idade inferior. Nos países da Europa Ocidental, o pessoal contratado em centros e escolas, com responsabilidades essenciais em relação às crianças, devem ter recebido uma formação de 3 anos, no mínimo, após os estudos secundários, ou então em universidades – como ocorre na Itália, Finlândia, Portugal e Suécia – ou, então, em instituições de educação superior, como é o caso na Dinamarca, Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Noruega, Holanda e Reino Unido. Na República Tcheca, quase todo o pessoal que trabalha no nível pré-escolar (maternal) recebeu uma formação de nível secundário durante quatro anos, com orientação pedagógica; atualmente, está sendo analisada a possibilidade de exigir que a formação

Na Europa Ocidental, a norma para o pessoal do pré-escolar é um mínimo de três anos de formação superior.

dos educadores pré-escolares seja de nível superior. Na Austrália e Estados Unidos da América, em parte devido ao sistema federativo, não existe atualmente nenhuma norma nacional para a qualificação do pessoal e as regulamentações variam entre Estados e Territórios. Desenvolveu-se um sistema bastante complexo em que é possível encontrar múltiplos papéis, formações e qualificações que refletem toda a gama dos serviços disponíveis nesses dois países, mesmo que as regulamentações em matéria de pessoal tendam a acompanhar a divisão entre “cuidado” e “educação”.

O pessoal que trabalha com bebês e crianças mais novas tem, em geral, uma formação inferior.

A formação é mais diversificada quando se trata do *pessoal* que trabalha com bebês e crianças mais novas. Como já observamos, nos sistemas mais integrados e que contam com um regime unificado para o pessoal, aqueles que têm responsabilidade de grupo e trabalham com qualquer criança de idade inferior à da escola obrigatória tendem a apresentar o mesmo grau (elevado) de formação. Na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália e Reino Unido, o pessoal responsável por grupo que se ocupa de bebês e crianças mais novas tem, em geral, dois ou três anos de formação profissional a partir dos 16 anos de idade (comparável ao nível de formação do pessoal auxiliar na Finlândia e Suécia), o que representa uma qualificação inferior à de seus homólogos do sistema educacional. Um tema de preocupação é que os países que recorrem amplamente ao setor privado e ao voluntariado têm ainda grupos consideráveis de pessoal precariamente formado ou sem qualquer formação que trabalha nos serviços de ECPI, especialmente com bebês e crianças mais novas (por exemplo, na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido). Por contraste, na Suécia, 98% do pessoal é formado para trabalhar com crianças.

A formação do pessoal dos serviços extra-escolares foi, igualmente, negligenciada.

Até recentemente, na maior parte dos países os *serviços extra-escolares* não eram considerados como a primeira prioridade; ora, esta negligência quase generalizada tem como consequência uma falta de atenção aos trabalhadores contratados para tais serviços. Em um grande número desses países, o trabalho com as crianças divide-se entre o tempo passado na escola e “uma prestação suplementar de serviços” para a qual é necessário um pessoal diferente. Com algumas exceções, não há norma para qualificar ou organizar o pessoal que trabalha nos serviços extra-escolares. A Suécia é o único país que dispõe de um sistema de qualificação para trabalhar em centros de lazer. A formação de *fritidspedagoger* faz-se em um nível universitário ao mesmo tempo que a dos educadores pré-escolares e dos professores do ensino fundamental, mas (atualmente) em áreas separadas. Na Dinamarca, foi adotada uma abordagem mais geral: os pedagogos qualificados que pretendem trabalhar em serviços extra-escolares podem especializar-se, no âmbito de sua formação global, em atividades recreativas para as crianças com idade escolar. Na Holanda, as exigências de qualificação para os serviços extra-escolares são idênticas às que são solicitadas para os serviços

em favor de crianças com idade inferior a 4 anos. Com a expansão de serviços extra-escolares em vários países, temos consciência de que, em um futuro próximo, far-se-á sentir a necessidade de clarificar a natureza do trabalho, as qualificações e a formação necessárias para trabalhar nesses serviços.

3.5.3. Formação inicial: o que é, e não é, abrangido por tal formação

Em vários países foi descentralizada a responsabilidade pelo desenvolvimento dos programas de formação. Os planos gerais de estudos, concentrados sobretudo no objetivo, conteúdo e estrutura da formação, são articulados em nível nacional e seu detalhamento é implantado pelas instituições individuais de formação. Tal postura poderá induzir certas diferenças, mas permite também adaptar os cursos às necessidades locais e aumentar a participação das instituições locais e dos membros das comunidades (Pritchard, 1996). De maneira geral, a formação do pessoal que trabalha com crianças de idade inferior a 3 anos coloca, muitas vezes, a ênfase sobre as competências paramédicas, sanitárias ou de cuidado. Por sua vez, a formação do pessoal que trabalha com crianças de 3 a 6 anos tende a concentrar-se nos cursos com amplo alcance educativo, como psicologia, sociologia, história, filosofia, além de cursos com temas mais precisos, como música, arte e expressão corporal. Estágios de trabalho dirigido são, em geral, incluídos no âmbito dos cursos de formação; neste caso, os mais prolongados ocorrem no último ano. Essas *practica* podem incluir contratos em estruturas de reabilitação, respondendo a necessidades especiais e socioculturais paralelamente a modalidades de ECPI mais comuns.

Em um grande número de países está em discussão o equilíbrio entre teoria e prática.

O equilíbrio entre teoria e prática é uma questão debatida em um grande número de países, em particular naqueles em que a formação foi recentemente integrada em meio universitário (por exemplo, na Finlândia, Itália e Portugal), do mesmo modo que na República Tcheca, país onde existe atualmente proposições que visam integrar a formação no ensino superior. Em suma, em toda a Europa, um bom nível geral de formação e conhecimentos básicos adquiridos em serviço, complementados pela experiência de trabalhos práticos, são considerados como os ingredientes essenciais para preparar o pessoal que, ocupando cargos de responsabilidade, deve trabalhar com crianças. Pelo contrário, na Austrália e Estados Unidos da América, não existe consenso profissional e público em relação ao nível de educação e conhecimentos necessários para trabalhar; ora, essa ambigüidade reflete-se nas qualificações exigidas para admissão no serviço que podem ser de nível bastante baixo, segundo critérios profissionais e se comparadas com as qualificações adotadas por outros países.

***As mesmas
insuficiências de
formação
encontram-se
nos diferentes
países.***

Constata-se a necessidade de uma formação inicial para que sejam enfrentados alguns dos desafios que dizem respeito aos profissionais da primeira infância. Em todos os países a ênfase parece ser raramente voltada para o envolvimento dos adultos. Raros são os cursos de formação de pessoal que se concentram nas questões profissionais *relativas não só ao trabalho prático com os pais e com os membros da família*, mas também às estratégias para realizar tal trabalho, mesmo que se trate de um aspecto importante dos objetivos dos programas adotados na maior parte dos países examinados. Verifica-se falta de formação especializada para aqueles que *trabalham com bebês e crianças mais novas*, mesmo que os serviços para essa faixa etária estejam se multiplicando em um grande número de países. Com as mutações resultantes das migrações, é necessário concentrar a atenção em uma educação bilíngüe/multicultural e trabalhar *junto a diversas comunidades de crianças e famílias*. Do mesmo modo, as tendências à integração significam que numerosas equipes “normais” de pessoal têm, daqui em diante, necessidade de uma formação especializada para *trabalharem com crianças portadoras de deficiência e de outras necessidades educativas especiais*. Nos países que dispõem de sistemas complexos de financiamento, presume-se que os profissionais sejam *empreendedores sociais* que fazem malabarismos com várias fontes de verbas (públicas ou privadas) e aceitam a concorrência tendo em vista conseguir o acesso a recursos escassos e obter auxílios, subvenções etc. Finalmente, alguns países incentivam o pessoal a desenvolver suas próprias teorias baseadas em suas observações, pesquisas e explorações dos valores e das hipóteses. Em outros países, é necessária uma formação mais aprofundada tanto para o pessoal quanto para os pesquisadores, incluindo não só abordagens para *a observação e a avaliação das crianças*, de modo que tais avaliações façam avançar a pedagogia da primeira infância, mas também *estratégias de auto-avaliação* para promover uma prática refletida.

3.5.4. Formação contínua e desenvolvimento profissional: oportunidades desiguais

***Os desafios de
ordem prática
limitam o acesso
a formações em
serviço
coordenadas.***

O acesso a uma formação em serviço é importante para aprimorar a qualidade da prática de ECPI (ver Destaque 3.9). É difícil obter informações sobre o acesso ou a participação na formação contínua porque, em numerosos casos, as destinações orçamentárias do governo central são descentralizadas no nível das municipalidades ou das próprias instituições; ora, sua utilização fica a critério da municipalidade ou do diretor de programas. Em casos raros, o direito a uma formação contínua está previsto por acordos coletivos, mas em geral a participação dos interessados é voluntária. Os trabalhadores enfrentam numerosas dificuldades de ordem prática quando pretendem conseguir acesso aos serviços de formação contínua e, particularmente, aquela que consiste em

obter horas disponibilizadas, com remuneração durante o tempo de serviço para assistirem aos cursos. Esse problema encontra-se agravado nos pequenos centros das zonas rurais onde, muitas vezes, existe apenas um membro do pessoal para cada grupo de crianças e para a guarda familiar. Se a formação contínua não for subvencionada, o baixo salário impedirá que um grande número de trabalhadores, principalmente no setor da assistência social, se beneficie dela. Refletindo uma tendência existente também nos outros setores, os trabalhadores que dispõem do nível mais baixo de formação básica serão aqueles que terão menos possibilidades de acesso à formação contínua (OCDE, 1999c). Existem grandes disparidades na qualidade dos cursos de formação em serviço que são oferecidos e na possibilidade de valorizar as aquisições da formação nas atividades profissionais, o que é essencial para aumentar a mobilidade da carreira. Em termos de conteúdo, as tendências para transferir as responsabilidades para as próprias instituições significam que seu pessoal deverá adquirir competências em matéria de recursos humanos, de organização das empresas e de gestão orçamentária. Atualmente, existem poucas ocasiões para o desenvolvimento profissional que conduzam a ocupar tais funções de gestores e de dirigentes.

Destaque 3.9. BUPL – Dinamarca: um parceiro de peso para melhorar a qualidade

O BUPL é a Federação Nacional Dinamarquesa dos Professores da Primeira Infância e dos Educadores da Juventude, composta por mais de 50.000 profissionais nos centros destinados aos bebês e às crianças mais novas, jardins de infância, centros de lazer e clubes de jovens em todo o território da Dinamarca. O BUPL é um sindicato tradicional que protege as condições de trabalho e os salários de seus membros e, ao mesmo tempo, uma associação profissional comprometida no aprimoramento da qualidade da ECPI dinamarquesa. O BUPL posiciona-se, em relação aos Ministérios competentes (Ministério dos Assuntos Sociais e Ministério da Educação), como um parceiro independente que os apóia na implantação das políticas nacionais. Ele tenta manter uma presença em todas as áreas importantes para a ECPI, desde reuniões informais com as autoridades locais, com os funcionários, com os pais e com parlamentares, até participação, como membro, nos conselhos e comitês nos níveis local e regional. O BUPL parte do princípio de que a qualidade do pessoal é fundamental para o bem-estar das crianças nas estruturas da ECPI.

Nos últimos dois anos, o BUPL tomou parte ativa no projeto *Folkeskole 2000*, em particular, para fortalecer a cooperação não só entre os jardins de infância e as escolas de ensino fundamental, mas também entre as escolas e os educadores dos serviços extra-escolares. As municipalidades – que, na Dinamarca, têm plena autonomia para a organização, gestão e financiamento da ECPI no nível local – nomearam seus membros como consultores pedagógicos, com a missão de elevar os padrões de educação e aprimorar os métodos pedagógicos. Neste momento, o Departamento de

Educação do BUPL empreende pesquisas sobre a questão do desenvolvimento das competências da criança – pessoais, cognitivas e sociais – em interlocução com os serviços da ECPI, pais, especialistas e empregadores locais. Com pedagogos que trabalham no setor da educação especial e do cuidado domiciliar para as crianças e adultos portadores de deficiência, o BUPL criou uma fundação para o desenvolvimento e a pesquisa que financia, a partir de seus próprios fundos, projetos de ECPI e de educação especializada.

O BUPL publica relatórios e diretrizes sobre os direitos e deveres dos parceiros da educação (incluindo as crianças) e promove debates sobre questões pedagógicas com os pais e com grupos profissionais; oferece cursos de formação em serviço (horas disponibilizadas para formação, durante o tempo de serviço), assim como formação contínua, não só para seus próprios membros, mas também, no nível da comunidade, para todos aqueles que estão comprometidos com tudo o que diga respeito à educação e cuidado precoces. O BUPL tem-se implicado, também, nos debates que visam a implantação de uma Universidade da Educação, comum aos professores (de ensino fundamental) e aos pedagogos.

Além de facilitar o acesso a cursos de formação contínua, coordenados com as demais atividades, os locais de trabalho bem organizados oferecem, regularmente, ocasiões para debates entre os profissionais e sobre o planejamento de suas tarefas. Na maioria dos países o desenvolvimento de boas relações de trabalho entre o pessoal – apoio e colaboração mútuos – é visto como essencial para incentivar um bom relacionamento com as crianças e promover relações de cooperação e de ajuda mútua entre as crianças. Na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália, Noruega e Portugal, o tempo disponível fora das atividades diretas é reservado para promover o desenvolvimento do pessoal, o que desempenha um papel essencial para facilitar as relações entre o pessoal, além de empreender uma constante avaliação crítica dos programas ofertados às crianças (Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Européia, 1996a). Na Itália, seis horas por semana são previstas como tempo de não-contato, para que o pessoal possa empreender o processo de documentação pedagógica (ver mais acima), que é um instrumento extremamente útil para aprofundar uma mútua compreensão entre crianças e pessoal, além de incentivar uma prática refletida.

3.5.6. Preocupações a respeito das condições de trabalho, status e remunerações

Um dos problemas das nações objeto deste estudo é a necessidade de aprimorar as condições de trabalho do pessoal de ECPI: clima organizacional das estruturas de ECPI, remunerações e vantagens sociais. Em um grande número desses países, o pessoal recebe salários e gra-

tificações mais baixos em relação a trabalhadores que exercem ofícios semelhantes, incluindo aqueles que trabalham em outros níveis do sistema educacional. A crescente diversificação dos prestadores de serviço – com uma proporção cada vez maior não só de prestadores privados com e sem fins lucrativos, mas também de estruturas de guarda familiar – introduziu grandes diferenças nas condições de emprego e de trabalho, assim como nas expectativas de carreira no setor (Christophersen, 1997). Em particular, o pessoal que trabalha com crianças mais novas no sistema de assistência social tem dificuldades em obter um reconhecimento público do caráter educacional do seu trabalho, além de ter o mais baixo nível de formação, menor acesso à formação contínua, salários mais baixos, piores condições de trabalho e as mais elevadas taxas de rotatividade de toda a força de trabalho utilizada pela ECPI. Portanto não é surpreendente que a insatisfação e a elevada taxa de rotatividade do pessoal constituam enormes desafios para o setor. Na Austrália, Estados Unidos da América e Reino Unido – países onde as remunerações são equivalentes ao salário mínimo e onde um grande número de trabalhadores da ECPI não recebem indenização para tratamento médico, nem têm direito a licença remunerada – a taxa anual de rotatividade do pessoal chega a atingir mais de 30% na ECPI que funciona em centros. Taxas elevadas de rotatividade prejudicam o acompanhamento e a continuidade das relações que são tão importantes para o desenvolvimento e para a aprendizagem das crianças. As pesquisas mostram que os salários constituem a razão determinante da rotatividade e o principal obstáculo para a qualidade dos programas, a tal ponto que nos Estados Unidos da América, os trabalhadores do setor da primeira infância ganham menos do que os motoristas de ônibus ou os garis (Ministério do Trabalho, 1999).

A política que visa aprimorar as qualificações do pessoal e reduzir as elevadas taxas de rotatividade deve também resolver o problema dos salários demasiado baixos que são oferecidos no setor porque, ao receber melhor formação, o pessoal irá exigir remunerações mais condizentes com sua qualificação. Os efeitos sobre os gastos são ainda maiores se associarmos um elevado nível de formação básica a um sistema de desenvolvimento profissional que absorva horas regulares de serviço (“disponibilizadas”, durante o horário de trabalho, para tal desenvolvimento). De fato, em vários países, existe um conflito entre políticas que tentam reduzir o gasto dos serviços, empregando trabalhadores muito mal pagos, e políticas conscientes de que as estruturas de ECPI de qualidade exigem o recurso a trabalhadores mais bem formados. Verifica-se com frequência cada vez maior uma dualidade da força de trabalho: por um lado, um reduzido número de profissionais muito bem formados e, por outro, um setor - mais amplo e em rápido crescimento - de pessoal mal formado e mal pago. Nos sistemas predominantemente privados, esta força de trabalho menos qualificada permite a flexibilidade do emprego e a competitividade dos custos (Christophersen, 1997). Sem financiamen-

Os baixos salários e a elevada taxa de rotatividade do pessoal representam importantes desafios no terreno.

Uma tensão se manifesta entre manter baixos custos e remunerar o pessoal de forma justa.

to público adequado, a força de trabalho que se ocupa das crianças subvenciona os custos dos serviços de qualidade com salários baixos ou, então, os gastos irão repercutir nos pais, impondo-lhes elevadas contribuições financeiras. À luz das restrições orçamentárias, alguns países vêm um inelutável efeito de retorno entre custos e acesso, temendo que empregar trabalhadores qualificados com salários razoáveis reduza fatalmente o número de vagas e/ou limite o acesso das famílias mais desfavorecidas. Enquanto muitos países fazem consideráveis investimentos no pessoal que trabalha com crianças de idade inferior a 3 anos, a Dinamarca, Finlândia e Suécia são os únicos a destinar elevados níveis de financiamento público em favor de toda a força de trabalho que, em todos os estágios, se ocupa das crianças com idade inferior a 6 ou 7 anos. Nesses países, os salários e as condições de trabalho para o pessoal são semelhantes ao que é concedido aos professores do ensino fundamental das escolas públicas; além disso, os serviços são financeiramente acessíveis para as famílias (ver Seção 3.4). Tal situação sugere que seja abordada a questão subjacente de modo a esclarecer o *status* e o salário medíocres dos trabalhadores, em alguns países: como a profissão é vista pela sociedade?

3.5.7. Admissão e permanência do pessoal: no futuro, quem irá trabalhar para a primeira infância?

A falta de pessoal bem formado torna-se um motivo crescente de inquietação.

À medida que a oferta de serviços em favor da primeira infância se amplia, confrontamo-nos com o desafio de responder ao aumento da demanda por pessoal corretamente formado. Na Holanda, por exemplo, com o rápido crescimento dos serviços de assistência social, por um lado, e, por outro, com os esforços despendidos para reduzir o número de alunos por classe e o envelhecimento do corpo docente nas escolas, houve uma demanda crescente por pessoal qualificado nos setores da educação e da assistência social; ao mesmo tempo, verificava-se uma falta dessa mão-de-obra. Assim, para enfrentar tal demanda, cursos de atualização foram oferecidos a milhares de antigos professores para que eles retomassem a profissão. Na Noruega, houve uma queda das candidaturas e um declínio do número de estudantes admitidos nos colégios que formam o pessoal de ECPI; um pouco mais de 30% da força de trabalho é composta por pedagogos formados. Em 1999, perto de 15% do pessoal pré-escolar que não dispunham de qualificações necessárias beneficiaram-se de dispensas para responder a esta falta de mão-de-obra no setor. No interior dos países participantes deste estudo, os problemas de admissão são mais agudos nas zonas rurais ou isoladas de países como a Austrália e Portugal, assim como nas regiões que passam por forte crise econômica e social no interior de países como a Holanda, Estados Unidos da América e Reino Unido. Tal situação indica a necessidade de prever gratificações em favor do pessoal qualificado que aceita tais contratos. À medida que aumenta a demanda por pessoal qualificado, os empregadores recorrem a trabalha-

dores principiantes, menos qualificados e com menos diplomas, para preencher as lacunas, o que pode comprometer a qualidade do serviço oferecido. Atrair tipos de trabalhadores que, anteriormente, não haviam sido empregados em número significativo – grupos étnicos minoritários, pessoas portadoras de deficiência e homens – poderá ajudar a resolver a crise de admissão de pessoal que, a curto prazo, deverá ser enfrentada por vários países. No entanto, para encontrar uma solução a longo prazo, parece que deveriam ser abordados, prioritariamente, os problemas relativos ao *status*, salários e condições de trabalho.

Não pode ser claramente estabelecido se os problemas de admissão e de permanência são temporários ou correspondem a dificuldades do setor enfrentadas a longo prazo. Pode acontecer que tal situação seja aspecto de uma questão mais ampla que diz respeito aos serviços de guarda, educacionais e sociais em economias no interior das quais as mulheres se têm beneficiado de uma melhor educação e dispõem de um leque maior de possibilidades de emprego com remunerações mais elevadas e melhores expectativas de carreira. Em um grande número de países, o setor de ECPI está em competição com outras áreas do emprego, particularmente, a área em plena expansão dos cuidados às pessoas idosas. Na República Tcheca, por exemplo, um tema que suscita inquietação é o reduzido número de estudantes que, tendo obtido o diploma de seu programa de formação, começam realmente a trabalhar como professores de jardins de infância. Além disso, as dificuldades de admissão e de permanência podem estar ligadas a árduas condições de trabalho, em particular, o elevado número de crianças em relação ao pessoal contratado, o elevado número de horas de presença e as exigências cada vez maiores impostas aos profissionais da primeira infância. Em vários países, em particular naqueles em que mudanças políticas atingem a profissão, os profissionais falam de “fadiga devida às mudanças”, no momento em que eles tentam enfrentar um grande número de reformas ocorridas em um período bastante curto – esforço que vem acrescentar-se a suas tarefas e responsabilidades “normais” em relação às crianças. Numerosos países argumentam também que os profissionais fazem atualmente um grande número de horas extras não remuneradas para preparar atividades, preencher formulários e outras responsabilidades administrativas, assistir a reuniões, trabalhar com os pais e participar no desenvolvimento profissional.

Quais são as estratégias suscetíveis de superar o duplo desafio do admissão e da permanência, além de criar incentivos à formação, tanto para os empregadores, quanto para os empregados?

- Nos países onde é exigida uma formação conjunta para os professores em meio pré-escolar e escolar, e onde existe um único sistema – como na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda, Portugal e Reino Unido – os professores de crianças

Existem várias estratégias para abordar as preocupações relativas ao recrutamento e à permanência do pessoal na área.

recebem um salário semelhante ao dos colegas que trabalham com crianças mais velhas no sistema escolar e se beneficiam do mesmo *status*. Os empregados no setor da primeira infância podem ter também mais possibilidades de se beneficiarem de uma mobilidade de carreira no âmbito do sistema escolar, o que pode contribuir para atrair e conservar uma mão-de-obra motivada.

- Na Dinamarca, país onde a demanda de formação excede de longe o número de vagas disponíveis, os estudantes podem começar sua formação depois de terem trabalhado, o que lhes fornece a ocasião de conhecer a natureza da profissão *antes de* conseguirem sua plena qualificação. Desde 1997, os estudantes podem ser contratados pelas autoridades locais ou regionais como estagiários remunerados, durante um período de 18 meses, no decorrer do qual eles alternam cursos e prática em serviço.
- *Programas de tutoria* foram implantados nos Estados Unidos da América para oferecer ao pessoal experiente uma ocasião de compartilhar suas competências com outros, ser promovido na profissão e receber um salário mais elevado. A tutoria oferece, igualmente, ao pessoal principiante uma forma prática e solidária de aprender e superar os numerosos obstáculos dos primeiros – e tão críticos – anos de trabalho (Whitebook e Sakai, 1995).
- Em um grande número de países, os *sindicatos e as associações profissionais* – cujo número de aderentes e poder varia de país para país – conseguiram chamar a atenção do público para temas profissionais (ver Destaque 3.9). Na Holanda, por exemplo, as convenções coletivas de trabalho aplicam-se aos serviços privados, independentemente da maneira como elas são financiadas, o que garante níveis iguais de salário mínimo e condições de trabalho equivalentes para o pessoal de todo o setor.
- Nos Estados Unidos da América, o TEACH (*Teacher Education and Compensation Helps*) *Early Childhood Project*, fornece bolsas a indivíduos que já trabalham a fim de que possam assistir a cursos (ver Destaque 3.10). Após concluírem essa formação, eles comprometem-se a continuar seu trabalho na mesma instituição durante um período definido de antemão, o que permite aprimorar a formação do pessoal e garantir sua permanência.
- No Reino Unido, uma *nova campanha de recrutamento* tenta melhorar a imagem relacionada aos serviços de ECPI para atrair nesta área indivíduos talentosos, imaginativos, inteligentes e competentes – incluindo homens, pessoas oriundas de grupos étnicos minoritários, pessoas mais idosas e portadoras de deficiência. A campanha é completada com novos financiamentos em favor das iniciativas de formação.

Destaque 3.10. Projeto TEACH para a primeira infância nos Estados Unidos da América

O objetivo do projeto TEACH (*Teacher Education and Compensation Helps*) consiste em aprimorar a formação do pessoal da ECPI, ligando a formação tradicional a salários mais elevados. TEACH é estimulado em todos os níveis por profissionais que trabalham já em serviços de ECPI, em centros ou creches familiares. O projeto associa a mobilidade vertical ou lateral do emprego à frequência de cursos e à obtenção de graus. O diretor da instituição aceita que os participantes reservem tempo, durante as horas de serviço, para frequentarem cursos; além disso, os participantes aceitam permanecer na mesma estrutura até um ano depois de terem completado seus objetivos de ECPI. O diretor paga um salário mais elevado, ou uma gratificação, a todo aquele que participa do projeto. As finalidades educacionais são definidas pelo participante que, no decorrer do tempo, poderá fixar-se objetivos mais elevados. Este programa pode ser utilizado para formar assistentes que iniciam sua carreira ou em benefício dos professores e dos diretores para a obtenção de graus mais elevados. Ao oferecer uma compensação aos trabalhadores de ECPI que aperfeiçoam sua qualificação, o programa contribui para conservar e aprimorar a qualidade da mão-de-obra. TEACH foi lançado na Carolina do Norte pela associação *Day Care Services* (uma associação sem fins lucrativos dedicada à pesquisa e consultoria) e foi adotado por outros Estados, entre os quais Nova York, Pensilvânia, Geórgia, Flórida, Illinois, Colorado e Indiana. Tanto os empregadores como os empregados pagam uma parte dos gastos; o restante vem das verbas federais, do Estado ou, ainda, de fontes privadas (empresariado e filantrópicas). Além de uma coleta de dados, o projeto inclui uma avaliação de todos os participantes.

3.5.8. Para alguns, as perspectivas de carreira na área são limitadas

As oportunidades – horizontais e verticais – de mobilidade de carreira realçam os atrativos da profissão de ECPI. Os quadros políticos de decisão devem enfrentar o seguinte dilema: de que modo responder à necessidade de uma força de trabalho bem preparada e, ao mesmo tempo, manter a tradição da acessibilidade ao setor daqueles que dispõem apenas de competências limitadas? Na maioria dos países existem dois sistemas completamente distintos – um que visa a educação e outro, o cuidado – representando áreas diferentes de especialização e de formação. Não surpreende que os itinerários de formação sejam praticamente inflexíveis de ambas as partes; aliás, são raras as oportunidades que se oferecem aos trabalhadores com menor qualificação de chegarem a situações mais bem qualificadas e remuneradas.

Diversas estratégias foram desenvolvidas a fim de criar planos de carreira mais flexíveis e providos de “pontes”, a fim de que seja possível adquirir a formação necessária de várias maneiras e com ritmos diferen-

tes, além da possibilidade de sair e voltar a entrar em diferentes estágios do processo de formação. Estas estratégias (incluindo a formação em meio período e a educação à distância) são adotadas para garantir que as mulheres com formação inferior, embora com habilidades e experiência de vida importantes, não sejam afastadas de sua prática, particularmente em um momento em que a norma passa a ser uma formação mais rigorosa e de nível mais elevado. A Dinamarca, por exemplo, começa com um grupo de estudantes já relativamente maduros e coloca a ênfase na experiência profissional precedente, oferecendo assim oportunidades de trabalho àqueles que não foram brilhantes na escola. A diversificação dos itinerários no interior da profissão pode constituir, igualmente, uma etapa útil em direção ao maior número de possibilidades de formação e à mobilidade das carreiras. Na Suécia, existem conexões de ordem prática e conceitual entre a formação acadêmica (ensino superior) e a formação profissional para o pessoal da ECPI; tais conexões permitem que assistentes que se ocupam de crianças e já receberam uma primeira formação se inscrevam em uma formação universitária destinada a professores do pré-escolar, além de ganharem créditos por sua experiência anterior. Tais estratégias são, particularmente, importantes para os países que, recentemente, elevaram os níveis de qualificação (por exemplo, Itália e Portugal) e procuram apaziguar as tensões entre aqueles que vêm da prática, com um nível de formação inferior, e seus colegas principiantes, oriundos da universidade.

3.5.9. Desafios a enfrentar para atrair uma força de trabalho diversificada

Com a diversificação da população infantil atendida nos serviços de ECPI, a admissão de empregados que possam ser o reflexo de tal diversidade tornou-se uma prioridade. Com efeito, eles deverão enfrentar um verdadeiro desafio: à medida que aumentam as exigências de qualificação oficial para trabalhar na ECPI, esvai-se a diversidade do pessoal. Dados provenientes dos Estados Unidos da América, por exemplo, indicam que, no nível dos prestadores de serviço de guarda domiciliar/familiar (cuidadores domiciliares de crianças), a composição do pessoal reproduz a das crianças em termos de origem étnica e lingüística; no entanto, o pessoal dos serviços extra-escolares é mais diversificado do que o dos centros de ECPI e a diversidade entre os centros é muito maior do que a que se verifica entre as escolas públicas. Trata-se de mais um argumento que sustenta a necessidade de uma “admissão aberta” nesta área, apoiando-se em um plano de carreira modular e flexível.

Existem várias abordagens inovadoras para defender, nesta área, uma abertura total em favor de diversos tipos de trabalhadores. Um dos princípios básicos do programa *Head Start* consiste em empregar pais e voluntá-

rios, oriundos das comunidades locais. Um grande número dessas pessoas complementam sua qualificação no âmbito do *Child Development Associate* (CDA)⁴⁶ e começam a trabalhar em centros depois que os filhos já estiverem “diplomados”. Vários países (por exemplo, Austrália, Dinamarca, Noruega, Reino Unido e Suécia) recrutam profissionais oriundos da imigração – alguns deles são professores formados em seus países de origem – para trabalharem no âmbito da ECPI como assistentes bilíngües a fim de ajudarem as crianças a conservar o conhecimento das línguas dos países de origem, e de facilitarem a comunicação com os pais. Na Holanda e Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), pais “paraprofissionais” oriundos de minorias étnicas foram recrutados para tomarem parte nos programas em favor das crianças a fim de constituírem pontes com as comunidades locais. Alguns se preocupam com esta situação estimando que o envolvimento de paraprofissionais que, por definição, têm uma formação de nível inferior à dos membros regulares do pessoal, poderia baixar o *status* do trabalho e colocar em perigo a qualidade dos serviços ofertados. Se ela for bem apoiada por uma formação contínua e pelo acompanhamento em serviço, essa estratégia poderá enriquecer a vida de todas as crianças, aumentar a auto-estima das mulheres e fornecer-lhes oportunidades de ter acesso a outras formações ou a outro emprego. O retorno de uma tal estratégia expressa-se na taxa de rotatividade, quando as mulheres conseguem ocupar situações de mais elevado *status* e melhor remuneração.

Outra estratégia consiste em recrutar diversos estudantes nos programas de formação direcionados para os serviços de ECPI. Na Austrália, o recrutamento e a formação de pessoal aborígene tornou-se um grande desafio por causa do isolamento geográfico de um grande número de estudantes. O *Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education* (Instituto Batchelor de Ensino Superior Aborígene), no Território do Norte, desempenhou um papel decisivo para o desenvolvimento e a oferta de cursos destinados a estudantes aborígenes, além de apoiar o desenvolvimento comunitário de coletividades locais que desejam se beneficiar de programas de ECPI. Graças às TIC*, o ensino a distância permite, igualmente, atingir estudantes isolados. Nos diversos países parece que para ser bem-sucedida, a formação de estudantes e de comunidades diversas deve levar em conta os contextos particulares de cada comunidade, valorizar os diferentes valores culturais e as competências das crianças, bem como a maneira como os adultos educam as crianças.

⁴⁶ O *Child Development Associate* (CDA – Amigo do desenvolvimento da criança) é um certificado de competência reconhecido em nível nacional; foi produzido em 1971 para as pessoas que trabalham no *Head Start*, tendo-se tornado familiar e acessível aos trabalhadores dos centros e de guarda domiciliar (centros e creches autorizadas). O CDA representa cerca de um ano de estudos e, em alguns Estados, pode servir de trampolim para um diploma de ensino pós-secundário.

* Sigla de *Technologies de l'information et des communications* [Tecnologias da Informação e das Comunicações]. (N.T.)

3.5.10. Igualdade de gênero

Por que há tão poucos homens nos serviços de ECPI?

Em todos os países o quadro de pessoal de ECPI mostra uma forte segregação relativamente à questão de gênero, a começar pela admissão dos estudantes. Por que motivo, entre os que trabalham na área da primeira infância, existe um tão grande número de mulheres e poucos homens? Em alguns países o baixo nível de formação, o *status* e o salário do pessoal de ECPI, particularmente daqueles que trabalham com bebês e crianças mais novas, todos esses fatores podem fortalecer a idéia – aliás, difundida entre a opinião pública – de que a ECPI é um “trabalho de mulheres” e não uma ocupação que exige competência. De fato, a questão do admissão dos homens não está ligada somente ao problema dos baixos salários e más condições de trabalho, já que é reduzido o número de homens até mesmo nos países em que tais condições são melhores e os salários mais elevados. Alguns países preocupam-se com tal feminização excessiva do setor, enquanto outros temem que a abertura dos serviços de ECPI aos homens possa ameaçar um setor de emprego em que, tradicionalmente, as mulheres têm mantido uma influência preponderante. Considerando a expansão dos serviços e a necessidade de pessoal qualificado, deveria ser possível aumentar a participação dos homens na área sem colocar em perigo as possibilidades de emprego das mulheres. Uma preocupação suplementar diz respeito aos abusos cometidos contra crianças; neste caso, um certo número de pais preferem que os homens não estejam em contato direto com crianças.

Alguns países adotaram medidas visando o recrutamento de homens.

Alguns países participantes deste estudo tentaram desafiar, com algum sucesso, os papéis tradicionalmente atribuídos ao homem e à mulher, assim como os modelos de emprego no âmbito da ECPI. A Dinamarca, por exemplo, no decorrer dos anos recentes, dispendeu esforços para recrutar homens no âmbito da profissão; assim, entre aqueles que, hoje, estudam para se tornarem *paedagog* 25% são do sexo masculino. Na Noruega, país onde atualmente 5% do pessoal formado e 7% do conjunto dos profissionais são homens, o governo pretendia chegar a uma taxa de 20% no ano 2000 (ver Destaque 3.11). No âmbito do Ministério dos Assuntos Familiares e da Criança e com o objetivo de recrutar um número maior de homens, foi introduzida uma regra de discriminação positiva em favor dos candidatos de sexo masculino aos serviços da ECPI. Recentemente, no Reino Unido, o objetivo fixado consiste em atingir uma taxa de 6% de mão-de-obra masculina em 2004, partindo de uma taxa de 2% em 1998. O compromisso público que se encontra na Dinamarca e Noruega reflete a opinião pública segundo a qual os homens devem tomar responsabilidades acentuadas em relação às crianças por duas razões: a igualdade de gênero (os homens deveriam tomar mais responsabilidades em relação às crianças, enquanto as mulheres deveriam desempenhar um papel mais importante no mercado de trabalho); e o direito das crianças a viverem tanto com os homens, quanto com as mulheres. Isso deve ser

compreendido em relação a um debate de maior amplitude, promovido nos países nórdicos, que incide sobre uma “pedagogia de gênero”, ou seja, a necessidade de ter presente na mente a composição sexual do grupo quando são oferecidas atividades às crianças (Jensen, 1996).

Destaque 3.11. A mão-de-obra masculina nos serviços de ECPI na Noruega

No decorrer da década de 90, o governo norueguês comprometeu-se a recrutar um maior número de homens na área da primeira infância. Diferentes medidas foram tomadas para apoiar esse compromisso, incluindo conferências, desenvolvimento de uma rede de trabalhadores masculinos e preparação de documentos e vídeos como suportes de debate. O Ministério dos Assuntos Familiares e da Criança, encarregado dos serviços de ECPI, redigiu um relatório – “Os homens nos *barnehager* (jardins de infância) e os cuidadores do sexo masculino que se ocupam de crianças” – que apresenta um resumo das pesquisas empreendidas sobre este assunto. Em 1997, ele publicou seu programa de ação: “*Barnehage*: lugar de trabalho para homens e mulheres – Iniciativas do Ministério, 1997-2000”. O objetivo do programa consistia em dispor de 20% de trabalhadores masculinos na área da primeira infância, em 2000. Em julho de 1998, reconhecia-se que, na lei específica sobre a igualdade de gênero, uma discriminação positiva poderia ser aplicada favor do admissão dos homens para os serviços de ECPI – aliás, tratava-se da primeira vez que a discriminação positiva era aplicada favor dos homens. O Ministério trabalha atualmente em um novo plano que cobre o período 2001-2003 a fim de estabilizar e recrutar um número suficiente de adultos dos dois sexos com a necessária qualificação para trabalhar na ECPI.

Por um certo número de razões – incluindo os problemas ainda sem resposta relativos aos salários, ao *status* e, de forma mais geral, ao recrutamento nos cursos de formação para quem deseja trabalhar na área da primeira infância – o programa de ação ainda não atingiu seus objetivos. No entanto, por seu compromisso e seu trabalho, a Noruega transformou a questão de gênero, na área da primeira infância, em tema de debate; tal abordagem foi feita na perspectiva de que a educação das crianças tem necessidade de modelos femininos e masculinos, procurando superar, além disso, os estereótipos que entendem a educação das crianças como o “trabalho das mulheres”.

As crianças têm necessidade de se associarem, na *garderie*, com homens e mulheres. Considerando que, em determinado momento, a maioria das crianças têm a possibilidade de freqüentar uma *garderie*, é preocupante, do ponto de vista da igualdade de gênero, que fiquemos com a impressão de que esse espaço permanece um ambiente feminino. Torna-se cada vez mais premente uma ampla tomada de consciência sobre a situação, tanto por parte do pessoal, quanto por parte das autoridades (Ministério dos Assuntos Familiares e da Criança, 1998).

Em vários países, apesar das intenções manifestadas no sentido de recrutar homens, o discurso incidiu mais sobre os riscos de abuso de autoridade em relação às crianças do que sobre as vantagens ou desvan-

tagens para as crianças, pais, pessoal, assim como para a sociedade decorrentes da possibilidade de dispor de homens que se ocupam de crianças. É claro que não deve ser negligenciado o risco que as crianças correm de serem maltratadas ou vítimas de abusos. É sempre exigida certidão de bons antecedentes para todos os membros; além disso, determinadas regulamentações exigem a presença de uma mulher quando um trabalhador de sexo masculino troca a fralda de uma criança. Na pesquisa de Owen *et al.* (1998) constata-se que esse risco de abuso e o eventual papel dos homens como educadores deveriam ser duas questões a serem abordadas separadamente. Nas sociedades atuais, a presença masculina na vida de uma criança já não pode ser considerada como evidente: é cada vez maior o número de lares onde o pai deixou de residir; além disso, tornou-se maciça a presença feminina na ECPI e nas escolas. No entanto é vantajoso para as crianças, no decorrer dos primeiros anos de sua vida, terem a possibilidade de se identificar com modelos masculinos e femininos. Nos serviços de ECPI, a presença de homens pode introduzir modalidades mais diversificadas de atenção e de pedagogia (por exemplo, os homens tendem a organizar várias atividades ao ar livre que são importantes para a saúde e desenvolvimento das crianças).

Existem outras questões não resolvidas e aferentes a este debate, em particular, a que diz respeito à necessidade de um reflexão por parte da ECPI sobre o mundo atual, não só em relação ao pessoal que deverá incluir homens e mulheres, mas também ao equilíbrio multicultural de nossa sociedade. Afinal de contas, por mais imaginativas que sejam as políticas de recrutamento, elas só terão sucesso, e a longo prazo, se a sociedade atribuir mais importância ao *status* da profissão.

3.5.11. Questões formuladas pelo pessoal da guarda familiar (creches domiciliares)

Uma maior atenção deverá ser prestada à formação e ao status dos trabalhadores de guarda familiar:

O debate precedente, considerado prioritário na agenda da maior parte dos países, concentrou-se sobre a formação do pessoal que trabalha em centros e escolas. No lado oposto, a formação direcionada para os empregados da guarda familiar (creches domiciliares) despertou apenas uma reduzida atenção (Karlsson, 1995). Os níveis de educação e formação dos empregados nas creches domiciliares encontram-se abaixo dos níveis do pessoal que trabalha em centros e escolas. A maior parte não recebeu nenhuma formação prévia para trabalhar com crianças; no entanto, o acesso a cursos de formação especializada poderá ajudar a elevar o nível das qualificações. Existem municipalidades suecas que oferecem um curso de introdução de 50 a 100 horas dirigido a pessoas que desejem trabalhar em creches. Em 1998, na Suécia, 72 % dos profissionais que trabalhavam em creches domiciliares eram formados para cuidar de crianças, o que significa que todas essas pessoas haviam frequentado um dos cursos já

citados, ou tinham conseguido certificado de competência para tal fim. Em vários países, os empregados nas creches domiciliares estão isentos de qualquer exigência de educação ou formação prévias; porém tal situação pode variar na medida em que os empregados dependem de projetos ou redes organizadas e com financiamento público (por exemplo, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Holanda, Portugal e Suécia) ou, então, operam como fornecedores independentes de serviços, ou trabalham por conta própria (por exemplo, Estados Unidos da América e Reino Unido). Em alguns países, existem incentivos para os “prestadores independentes” para que eles completem sua formação, como ocorre no Reino Unido, país onde a maior parte dos prestadores de serviço da guarda familiar (cuidadores de crianças) que operam com um financiamento público são obrigados a obter qualificação profissional, antes de iniciarem o exercício de suas funções. Quando trabalhadores se inserem em um projeto, eles têm melhores condições de se beneficiarem de uma formação contínua, de uma assistência técnica e de um apoio financeiro.

Ao participarem dos esforços que visam garantir a qualidade, vários países ofereceram medidas incitativas para assegurar que a guarda familiar seja regulamentada e supervisionada. Na Holanda, os prestadores de serviço são obrigados a proceder a seu credenciamento a fim de que os pais e os empregadores possam ter direito a subvenções fiscais. Na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), todas as pessoas que trabalham em creches domiciliares são obrigadas a se registrarem, sejam ou não beneficiárias de subvenções públicas; no entanto os pais não podem se beneficiar de isenções fiscais a não ser que recorram a prestadores de serviço autorizados e supervisionados pelas autoridades públicas. Como consequência desses incentivos, são raros os pais que utilizam os serviços de prestadores privados não autorizados e não supervisionados.

Outra preocupação é a falta de mobilidade na carreira dos trabalhadores da guarda familiar. Os prestadores de serviço de guarda familiar (empregados das creches domiciliares) têm possibilidades bastante limitadas de exercer suas funções em outras modalidades de trabalho com crianças ou de se beneficiarem de programas de formação credenciados. Apesar do grande número de crianças atendidas nas creches domiciliares, os prestadores desses serviços não são reconhecidos como profissionais com *status*, vantagens e direitos à formação semelhantes aos do pessoal que trabalha em outras modalidades de ECPI. Todavia tal situação poderá ser modificada na medida em que, em termos de recrutamento, o setor da guarda familiar encontra-se submetido a pressões semelhantes às de outras modalidades de ECPI, oficiais ou não; neste caso, será necessário criar incentivos para atrair trabalhadores para essa área. Muitos países fazem referência às dificuldades para encontrar e conservar os profissionais. Concluindo, é surpreendente que os “tomadores de conta/monitores” tendam a ser trabalhadores da área social ou educadores pré-escolares sem possuírem, ou raramente,

experiência de trabalho. Tal situação levanta uma questão: de saber se as necessidades de formação dos prestadores de guarda familiar (empregados nas creches domiciliares) são semelhantes às dos trabalhadores que atuam em outros serviços de ECPI, ou se as circunstâncias e os métodos de trabalho são fundamentalmente diferentes.

3.6. Desenvolver referenciais pedagógicos apropriados para as crianças

Principais pontos

Desenvolver propostas pedagógicas apropriadas – objetivos gerais e diretrizes – para trabalhar com crianças é essencial para manter e elevar a qualidade de todo o sistema de ECPI. Muitos países desenvolveram propostas pedagógicas ou planos nacionais, nos quais são expostos os objetivos gerais e as metas específicas em relação às crianças. Essas orientações de caráter nacional poderão abranger os serviços destinados às crianças com idade superior a 3 anos [Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa, Itália, Portugal, República Tcheca e Reino Unido), os serviços relativos aos bebês e crianças mais novas [Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa)] ou todos os serviços em favor das crianças em idade de escola obrigatória (Finlândia⁴⁷, Noruega e Suécia). Na Dinamarca e Holanda, as propostas pedagógicas são articuladas no nível da municipalidade ou do serviço; por sua vez, na Austrália e Estados Unidos da América, foram desenvolvidas, no nível dos Estados e Territórios, várias diretrizes para elaboração dos planos de ECPI.

- Verifica-se que a maior parte dos países elaboraram propostas pedagógicas nacionais, visando atingir um nível igual de qualidade, em todas as faixas etárias e serviços, ajudar na orientação e apoio aos profissionais em sua prática e facilitar a comunicação entre pessoal, pais e crianças.
- Tais propostas tendem a abranger uma faixa etária mais ampla nas mais diversas modalidades, a fim de apoiar a continuidade na aprendizagem das crianças.
- Essas orientações tendem a se concentrar principalmente no desenvolvimento global da criança, mais do que nos estreitos objetivos de alfabetização e noções de cálculo.
- Programas de estudos flexíveis desenvolvidos em cooperação com o pessoal, pais e crianças permitem aos profissionais colocar em prática diferentes abordagens metodológicas e pedagógicas, assim como adaptar os objetivos globais da ECPI às circunstâncias e necessidades locais.
- Para que a implantação de tal proposta seja bem-sucedida, torna-se necessário investir no pessoal, através do apoio pedagógico e da formação profissional no próprio local de trabalho (horas “disponibilizadas” para formação), além da criação de condições estruturais favoráveis (por exemplo, razão criança/adulto, tamanho dos grupos, etc.).

⁴⁷ Neste país, foram publicados dois novos documentos: um programa de estudos para as crianças com seis anos e diretrizes (em via de desenvolvimento) destinadas às crianças com idade inferior a seis anos. Desde 1983, os principais objetivos de ECPI foram incluídos em *Act on Day Care* (Lei sobre o Cuidado a prestar durante o Dia).

3.6.1. Utilidade das propostas pedagógicas para orientar o trabalho com as crianças

Do ponto de vista das autoridades ministeriais, as orientações pedagógicas são importantes, até mesmo durante os primeiros anos de vida das crianças, exatamente no momento em que se enfatizam as metas de desenvolvimento. Com a tendência à descentralização e à diversificação das políticas e dos serviços, aumenta a possibilidade de variações de programa no nível local. Uma orientação comum poderá ajudar a garantir nível igual de qualidade entre as diferentes modalidades de serviços e para os diferentes grupos de crianças, ao mesmo tempo que permite uma adaptação às necessidades e circunstâncias locais. Em vários países [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Itália e Portugal] foram elaborados referenciais, em parte, para harmonizar as oportunidades educativas de caráter geral, ofertadas pelas redes públicas e privadas. Uma visão clara e uma articulação dos objetivos poderão contribuir para a criação de programas que hão de favorecer o bem-estar das crianças, além de responderem de maneira adequada às necessidades das crianças portadoras de deficiência ou com necessidades educativas especiais. Os interesses das crianças são, igualmente, servidos por projetos educacionais bem definidos que dizem respeito aos serviços de ECPI, freqüentados por elas. Nos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas, onde os aspectos pedagógicos não são suficientemente enfatizados e, em geral, o nível educativo do pessoal é baixo, as crianças poderão passar ao lado de um ambiente estimulante que é tão importante nos primeiros anos de vida.

No nível dos programas, as diretrizes destinadas a orientar a prática, sob a forma de referenciais pedagógicos ou de um programa de estudos, ajudam o pessoal a clarificar suas metas pedagógicas, conservar na mente a necessidade do progresso das crianças, fornecer estrutura para a jornada da criança e focalizar a observação nos aspectos mais relevantes do desenvolvimento da criança. Quando a única orientação dos educadores é uma declaração bastante geral sobre os objetivos no nível nacional, eles procuram textos mais detalhados para servirem de referencial a seu planejamento cotidiano, semanal ou mensal. Na Noruega, o Comitê de Coordenação – que reagrupa pessoal, pais e prestadores de serviço – fixa um “plano anual” para cada instituição, baseado no plano diretor nacional. Na Comunidade Francesa da Bélgica, o *conseil de participation* [Conselho de Participação] composto por representantes do pessoal, dos pais e da administração escolar desenvolve e avalia o projeto local da escola. Na Dinamarca e Holanda, países onde não existe plano nacional programático, as municipalidades, os pais e o pessoal desenvolvem seus próprios programas de estudos⁴⁸. Em numerosos países, o pessoal de ECPI consulta ou utiliza guias ou publicações sobre os programas de estudos.

As propostas pedagógicas proporcionam um nível regular de qualidade nos diferentes grupos de idade e nas várias modalidades de serviços.

Elas podem orientar e apoiar o pessoal em seu trabalho com as crianças...

⁴⁸ Na Dinamarca, o *Social Services Act* (Lei sobre os Serviços Sociais) institui os objetivos gerais dos estabelecimentos de ECPI; além disso, um guia do Ministério das Questões Sociais fornece uma descrição mais detalhada dos objetivos/metast dessas estruturas destinadas às crianças.

**... além de
facilitar a
comunicação e a
cooperação com
os pais.**

Para o pessoal que se ocupa das crianças, o programa de estudos pode ser também o sinal tangível de que ele faz parte de um grupo profissional; essa seria uma forma de reconhecer sua responsabilidade pela etapa fundadora de uma aprendizagem destinada a durar toda a vida. A necessidade de profissionalização é particularmente importante para as pessoas que pretendem dedicar-se à educação das crianças quando acontece que, na percepção dos pais, elas são vistas como destituídas de competências profissionais. Orientações pedagógicas codificadas poderiam não só fortalecer o aspecto pedagógico do programa, mas também melhorar o *status* daqueles que trabalham com crianças. Em particular, quando o pessoal estiver diretamente implicado no desenvolvimento dos métodos de trabalho (ver Destaque 3.12), as diretrizes poderão legitimar uma boa prática e estimular ainda mais a reflexão e o aperfeiçoamento individual, embora subsista a necessidade de oferecer ao pessoal uma formação contínua e oportunidades de promoção profissional. Um referencial para os programas de estudos poderá permitir ao pessoal a comunicação com os pais a fim de serem debatidos e articulados os objetivos e métodos das atividades promovidas pela ECPI. Orientados por finalidades comuns, o pessoal e os pais poderão trabalhar em prol do desenvolvimento e da aprendizagem de cada criança.

Destaque 3.12. Oferecer uma orientação aos programas, em Portugal

A fim de responder ao isolamento geográfico de numerosos professores da pré-escola, à sua falta de formação em serviço e à grande divisão entre os serviços da primeira infância e os da escola de ensino fundamental, o Departamento da Educação Básica decidiu introduzir uma proposta para os programas, com o objetivo de elevar a qualidade pedagógica dos *jardins de infância* destinados às crianças de 3 a 6 anos. Após a consulta prévia dos diferentes atores, foi decidido que o novo programa basear-se-ia na premissa de que a ECPI deveria ser vista como a primeira fase de uma aprendizagem que deverá continuar por toda a vida. Nessa perspectiva, as diretrizes do programa focalizar-se-iam na aprendizagem e procurariam incorporar abordagens inovadoras nas atividades pedagógicas propostas pelos serviços. O programa deverá encontrar um equilíbrio entre o conhecimento dos especialistas e as capacidades profissionais existentes; entre responsabilidade dos adultos e a fixação de resultados a serem alcançados pelas crianças; entre um ponto comum de referência para todos os professores da pré-escola e sua liberdade de adotar diferentes programas educacionais.

A publicação oficial das “Orientações Curriculares” para a Educação Pré-escolar, em 1996, foi precedida por um longo processo de discussão participativa que levou à preparação de três projetos. O primeiro foi analisado e criticado pelos “parceiros institucionais”, ou seja, Direções Regionais de Educação, Inspeção Geral da Educação, Escolas de Formação Inicial dos Professores, Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular (setor privado, IPSS*, Misericórdias) e Associações de Pais. O segundo projeto foi produzido a partir dos comentários elaborados pelos parceiros institucionais: em seguida, o documento foi submetido à apreciação de

grupos de professores da pré-escola; alguns grupos promoveram encontros informais para debaterem tais diretrizes, enquanto outros participaram de Círculos de Estudos concebidos como uma modalidade de formação contínua, cujo objetivo principal era levar os professores a se questionar e a introduzir mudanças nas suas práticas profissionais. Após a análise das sugestões dos educadores participantes, foi estabelecido o texto definitivo das “Orientações Curriculares”.

Tais Orientações são concebidas para apoiar os educadores da pré-escola em suas decisões e atividades, mais do que como um conjunto de objetivos pedagógicos que as crianças deverão atingir. No entanto, exigem que os professores observem alguns princípios ou práticas fundamentais, tais como:

- O desenvolvimento e a aprendizagem da criança estão estreitamente associados;
- As crianças são os sujeitos do processo educativo; seus conhecimentos deverão ser levados em consideração e servir de ponto de partida para a aquisição de novas aprendizagens;
- A construção articulada do saber – é necessário abordar, de uma forma global e integrada, as diferentes áreas de aprendizagem;
- A exigência de resposta a todas as crianças – o que pressupõe uma pedagogia diferenciada, centrada na cooperação, em que cada criança se beneficia do processo educativo desenvolvido no grupo.

A partir desses princípios, o desenvolvimento programático deveria levar em consideração: i) O desenho global exposto na Lei Maior sobre a Educação Pré-escolar; ii) A organização do meio-ambiente educativo, incluindo a sala, todo o espaço físico e a comunidade; iii) No planejamento e avaliação, os professores devem se concentrar em determinadas áreas de aprendizagem: desenvolvimento pessoal e social; expressão e comunicação; conhecimento do mundo.

O planejamento de cada programa educativo do centro é uma atividade conjunta da equipe docente com a participação das crianças, dos pais e da comunidade. É incentivada a atualização e a avaliação regulares do programa, através de auto-avaliações e de avaliações em equipe pelos profissionais, apoiados por equipes de inspeção do Ministério e do Departamento da Educação Básica. * Sigla de *Instituições Particulares de Solidariedade Social*. (N.T.)

3.6.2. Que faixas etárias deverão ser abrangidas pelas propostas pedagógicas?

Nos sistemas pedagógicos do passado, pressupunha-se que os objetivos pedagógicos só eram aplicados à faixa etária compreendida entre 3 e 6 anos. A pesquisa contemporânea sobre a aprendizagem precoce coloca em questão esse pressuposto: a aprendizagem faz-se, e pode ser acompanhada, desde a mais tenra idade, como afirma a declaração da *Jomtien World Conference of Education For All* (1990) segundo a qual “a aprendizagem começa desde

o nascimento”. O que era visto quase exclusivamente como um período de cuidados é agora reconhecido como um importante momento no ciclo da vida humana para o cérebro e para o desenvolvimento cognitivo e social (Lindsey, 1998). Este período da vida está em via de tornar-se central para a educação no sentido amplo, pois é cada vez mais evidente que, desde o nascimento, as crianças ingressam no estágio fundador de uma aprendizagem que irá durar toda a vida. A maneira como os serviços em favor das crianças mais novas estão estruturados e são dirigidos tornou-se, portanto, uma questão de grande importância política, em particular, porque as pesquisas recentes indicam que serviços de má qualidade prestados aos bebês são prejudiciais para as crianças (Vandell e Wolfe, 2000).

A tendência a abordar a primeira infância como um período de aprendizagem integrada, desde o nascimento.

Por essas razões, a maioria dos países estão elaborando propostas pedagógicas para as crianças com idade inferior a 3 anos. Na Comunidade Francesa da Bélgica, o *Office national des enfants* (ONE – Departamento Nacional das Crianças) elaborou oficialmente um *Code de qualité pour l'accueil et son application* [Código de qualidade para cuidar das crianças e sua aplicação], descrito pelo Ministério “como a moldura que enquadra a tela do pintor, uma base a partir da qual todas os serviços deveriam desenvolver seus próprios projetos”. O ONE implantou, igualmente, um sistema intensivo de segurança sobre a qualidade externa para apoiar esta proposta. Como grupo, as crianças mais novas é que sentem mais necessidades desta atenção, na medida em que as beneficiárias de ECPI encontram-se em desvantagem em termos de cuidados e educação em relação às crianças com idade superior a 3 anos (Bühler Institute, 1994). Um referencial pedagógico explícito poderá melhorar os objetivos educativos dos serviços de ECPI em favor das crianças desta faixa etária. De fato, em um grande número de países (por exemplo, Finlândia, Noruega e Suécia), as práticas orientam-se no sentido de defender uma abordagem pedagógica integrada para todas as crianças com idade correspondente à escolarização obrigatória. Como veremos mais adiante, a tendência política consiste em estabelecer vínculos com outras etapas da educação para proporcionar às crianças uma continuidade pedagógica.

3.6.3. Como as propostas poderão assegurar uma continuidade pedagógica desde a ECPI até a escola?

Além de ampliarem os referenciais pedagógicos para incluir neles as crianças com idade inferior a 3 anos, países despendem esforços para fortalecer os vínculos conceituais entre faixas etárias e serviços. Procurou-se favorecer a continuidade da aprendizagem das crianças quando passam da ECPI para a escola. Por exemplo:

- A Comunidade Francesa da Bélgica organizou a escolarização precoce em torno de três “ciclos de aprendizagem”: os dois primeiros abrangem a faixa etária de 2 anos e meio a 5 anos e de 5

a 7 anos. Estes ciclos fortalecem os vínculos estruturais e pedagógicos entre a educação pré-escolar e a educação do ensino fundamental, além de permitir à equipe dos educadores melhor adaptação de seus métodos de ensino ao ritmo e aos progressos de cada aluno. Um dos objetivos consiste em garantir que todas as crianças tenham acesso aos *suportes de competências* necessárias para sua integração social e para a continuação ulterior de sua educação. Objetivos de desenvolvimento e de competência em relação à alfabetização, aquisição do cálculo, gosto pela ciência e linguagem são integrados no programa de estudos.

- Na Austrália, alguns Estados e Territórios estão aperfeiçoando programas de estudos para facilitar essa transição das crianças. Como exemplo, o novo plano diretor relativo às *Responsabilités et standards dans les programmes d'études d'Australie du Sud* (RSPEAS – Responsabilidades e padrões nos programas de estudos da Austrália do Sul) abrange as crianças desde o nascimento até os 18 anos, por meio de serviços escolares e não-escolares. No que diz respeito às crianças mais novas, o plano diretor é dividido entre faixas etárias: desde o nascimento até 3 anos, de 3 a 5 anos e de 5 a 8 anos. O objetivo consiste em construir um sistema de aprendizagem “sem costuras” em termos de programas de estudos, assim como em termos de serviços. Transição e continuidade são temas-chave que podem ser encontrados em todo o programa RSPEAS.
- Na Suécia foram desenvolvido três programas de estudos – pré-escola, escola de ensino fundamental e escola secundária superior – que, do ponto de vista conceitual, estão ligados por uma visão coerente do conhecimento, do desenvolvimento e da aprendizagem⁴⁹. O objetivo consiste em promover um *continuum* educativo em favor das crianças, *desde o nascimento até os vinte anos de uma aprendizagem que deverá durar toda a vida*, orientado pelos mesmos valores fundamentais: democracia; inviolabilidade da vida humana; igualdade de todos os seres humanos; igualdade de gênero; solidariedade com o fraco e o vulnerável; e respeito pelo meio ambiente. Também são especificados os objetivos/metapas para as crianças com idade inferior a 6 anos, mas os profissionais pré-escolares e escolares são responsáveis pela criação de condições favoráveis de aprendizagem das crianças.

⁴⁹ Os três programas de estudos abrangem: 1) as pré-escolas que funcionam em centros (*förskola*) destinadas às crianças desde o nascimento até os 6 anos; 2) a escola obrigatória [séries 1 a 9], a classe voluntária de pré-escola (*förskoleklass*) destinada às crianças de 6 anos, além dos centros de lazer (*fritidshem*) para as crianças de 6 a 12 anos; e 3) a escola secundária superior [séries 10 a 12]. A Agência Nacional para a Educação trabalha sobre as diretrizes, baseadas nos mesmos valores, destinadas a outras modalidades de serviços de ECPI (por exemplo, a guarda familiar).

Recentemente, a Finlândia elaborou referenciais que permitem construir uma ponte entre a aprendizagem das crianças que frequentam o último ano de ECPI e os primeiros anos da escola de ensino fundamental; e estão sendo elaborados os referenciais para as crianças com idade inferior a 6 anos. Todas essas abordagens ajudam a melhorar os vínculos conceituais e pedagógicos entre a ECPI e as escolas, além de proporcionar uma maior continuidade para as crianças no decorrer dos anos. Existe uma certa inquietação relativa ao perigo de que a escola oficial seja “puxada para baixo” se os programas de estudos para a primeira infância ficarem ligados aos do grupo de crianças mais velhas; por outro lado, na medida em que os profissionais da pré-escola e das escolas de ensino fundamental estão dando uma atenção cada vez maior aos programas de estudos, pode acontecer que cheguem a desenvolver novas concepções sobre a aprendizagem das crianças, estendendo-se a faixas etárias mais amplas. Esse processo poderá contribuir para uma sinergia das culturas: as escolas podem incentivar perspectivas orientadas, de preferência, para as crianças; além disso, os serviços de ECPI têm a possibilidade de trabalhar em colaboração mais estreita com a escola para fortalecer a continuidade da aprendizagem das crianças.

3.6.4. Quais são os objetivos e as abordagens das propostas elaboradas para a primeira infância?

A maior parte dos países definem objetivos ou resultados gerais semelhantes...

Os governos responsáveis pelas instituições em favor da primeira infância (no nível nacional, regional ou local) definem *objetivos ou obrigações de caráter bastante geral* de modo que estes serviços alcancem *determinados resultados*. Segundo um comunicado de EUROSTAT (2000), tais objetivos são praticamente semelhantes em todos esses países: desenvolvimento, autonomia, responsabilidade, bem-estar, autoconfiança, cidadania, preparação para a vida escolar e para a educação futura. A maior parte dos documentos oficiais fazem algumas referências à importância de facilitar a adaptação das crianças e de promover a colaboração entre a ECPI e as escolas. A cooperação com as famílias constitui outro objetivo comum. Em todos esses países, *determinados objetivos em áreas específicas do desenvolvimento* são, igualmente, propostos nos documentos oficiais, por exemplo: o desenvolvimento físico; o desenvolvimento socioemocional; o desenvolvimento de técnicas cognitivas; o desenvolvimento estético e da criatividade; uma relação positiva com o meio ambiente. Um grande número desses países indica com precisão as habilidades que devem ser adquiridas pelas crianças nestas áreas.

Vários países propõem, além disso, *temas e áreas de aprendizagem* em que, supostamente, a ECPI está em condições de incentivar a aquisição de conhecimentos, por exemplo: a linguagem escrita e falada; a matemática; uma introdução à arte, à ciência, à tecnologia e/ou ao meio

ambiente; a educação física, etc. Somente em alguns países (por exemplo, Dinamarca, República Tcheca e Suécia), os documentos oficiais não fornecem nenhuma informação sobre esses temas e áreas. Vários países [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América, Itália e Reino Unido] definem igualmente técnicas e habilidades que, segundo pressuposto teórico, deveriam ser adquiridas pelas crianças antes de sua escolarização obrigatória. São predominantes as técnicas cognitivas (comparar, escolher, criar conjuntos, construir seqüências, contar, saber ler reconhecendo as letras correspondentes às palavras etc.); além disso, pode ser incluído, também, o conhecimento de detalhes sobre o tema considerado. Muitos países introduzem, igualmente, valores educacionais ou de natureza religiosa (por exemplo, Finlândia, Itália e Noruega), de natureza cívica relativamente à democracia (República Tcheca e Suécia) ou, ainda, esses dois aspectos em conjunto.

Para além desses amplos objetivos e dessas áreas de estudo, entre países e no interior de cada um deles, existem diferenças significativas na maneira como a ECPI se encontra conceitualizada; por consequência, também nas abordagens adotadas para trabalhar com as crianças. A necessidade de uma adaptação às necessidades individuais de cada criança, levando em consideração seu ritmo e suas particularidades, assim como a importância de oferecer uma continuidade entre a ECPI e a escolarização no ensino fundamental são, muitas vezes, mencionadas nos documentos oficiais. Na Itália, por exemplo, apesar de os programas serem fortemente orientados para um objetivo de aprendizagem, a prática aconselhada coloca a ênfase na autonomia e na responsabilização das próprias crianças. De maneira semelhante, na Dinamarca, Finlândia, Noruega, Holanda, Portugal, República Tcheca e Suécia, a ênfase é colocada no desenvolvimento global da criança, no fornecimento de um ambiente caloroso e estimulante, na aprendizagem pelo jogo, nas atividades temáticas e nos resultados socioemocionais. Existe também a motivação para melhorar os resultados escolares ulteriores, mas a leitura do *Norwegian National framework plan* (Plano Diretor Nacional Norueguês) relativo à ECPI mostra perfeitamente que a argumentação em favor do financiamento público dos serviços inspira-se tanto nas necessidades gerais das crianças e do projeto de conjunto da sociedade norueguesa, quanto do desejo de garantir às crianças uma transição sem sobressaltos entre o *barnebage* e a escola de ensino fundamental⁵⁰.

Em outros países [Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América e Reino Unido], a ECPI que funciona na escola é vista como o estágio inicial do sistema educativo, assim como o início de uma instrução organizada. Nessa instituição, os programas

***... e alguns
oferecem às
crianças
determinados
temas e áreas de
aprendizagem.***

***As abordagens
pedagógicas
utilizadas na
ECPI variam,
segundo os
países.***

⁵⁰ Existem algumas diferenças fundamentais entre os programas dos países nórdicos; ver, por exemplo, Alvestad e Pramling (2000).

são considerados como instrumentos apropriados a fornecer às crianças a igualdade de oportunidades educacionais e para melhorar a eficácia do sistema educativo. As práticas pedagógicas tendem a ser mais formais – mesmo que tal atuação não corresponda às orientações – com um reagrupamento freqüente das crianças em função de sua idade e com proporções crianças/adulto relativamente elevadas. Como o emprego cotidiano do tempo é bastante estruturado e como os professores passam muito tempo na preparação, seleção e organização das atividades, é menos enfatizada a iniciativa das próprias crianças. É habitual o monitoramento da qualidade, partindo da regulamentação, das inspeções e dos programas. A fim de preparar as crianças para o ingresso na escola, a ênfase é nos conhecimentos por disciplinas no final do ciclo. A maior parte desses programas são animados por especialistas da primeira infância; portanto, existe também uma focalização no desenvolvimento social e emocional das crianças, assim como nas relações com as famílias e com as comunidades.

3.6.5. Como os países abordam a aprendizagem precoce da leitura, da escrita e do cálculo?

A maior parte dos países participantes deste estudo adotaram uma abordagem que visa a emergência progressiva das faculdades de leitura e de escrita.

Os países desenvolveram também diferentes abordagens na definição de objetivos para que as crianças aprendam bem cedo a ler e a contar. A maior parte adotou uma abordagem que visa a emergência progressiva das aptidões formais (leitura e escrita). A abordagem incentiva os jogos que giram em torno da leitura e da escrita, o fato de saber contar, a teoria científica e o conhecimento dos números à medida que eles emergem naturalmente a partir dos interesses normais das crianças. O entorno da criança encontra-se enriquecido com símbolos e material que estimula tais aptidões – desenhos, fotografias, figuras, livros, escritos, outras modalidades de comunicação; no entanto, antes do ano que precede o ingresso na escola de ensino fundamental, são raras as tentativas feitas para ensinar a ler e a contar de maneira formal ou para avaliar os progressos das crianças. Esta concepção para ensinar a ler e a contar pode ser encontrada, por exemplo, nos *Orientamenti* (orientações) ou diretrizes oficiais do sistema da *scuola materna* (maternal) destinada às crianças de 3 a 6 anos, na Itália; nas quais os domínios da leitura, da escrita e da capacidade de mensuração são incorporadas na perspectiva mais ampla de sistemas de comunicação e de símbolos. Essa é também a prática dominante na Austrália, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Holanda, Portugal, República Tcheca e Suécia.

Outra prática – mais comum na Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América e Reino Unido – insiste sobretudo no conhecimento da leitura, escrita e cálculo nos primeiros anos de vida para garantir que a criança irá conseguir um domínio desses importantes elementos no início da escola de ensino fundamental. Na Ingla-

terra, por exemplo, a nova *Foundation Stage* integra crianças a partir da idade de 3 anos até o ano de ingresso na escola obrigatória do ensino fundamental (por volta dos 5 anos). As diretrizes para uso dos profissionais abrangem o desenvolvimento pessoal, social e emocional da criança, assim como outras áreas mais baseadas em temas bem definidos de aprendizagem (matérias). Os *Early Learning Goals* (Objetivos de Aprendizagem Precoce) definem o que a maior parte das crianças deveriam saber no momento de seu ingresso na escola obrigatória e incluem resultados bem precisos a serem alcançados na área da leitura: reconhecer e pronunciar as letras do alfabeto; ler sozinho palavras familiares e comuns, assim como frases simples; começar a formar frases simples, utilizando a pontuação; utilizar seus conhecimentos sobre fonética para escrever palavras simples e regulares. Os objetivos de leitura, escrita e cálculo poderão ser perseguidos, recorrendo a abordagens informais baseadas no jogo; no entanto, quase sempre, trata-se de práticas mais formalmente acadêmicas que podem ser encontradas, em particular, entre os profissionais que não receberam uma formação apropriada.

Nos Estados Unidos da América, atribui-se muita importância ao conhecimento da leitura, escrita e cálculo, particularmente nos programas que visam crianças que, segundo parece, correm maior risco de fracasso escolar⁵¹. A pesquisa mostra o quanto é importante que a criança comece a escola com a motivação de saber ler e com sólidas competências em linguagem, além de competências precoces em leitura; ocorre que vários serviços de ECPI, em particular, aquelas que recebem as crianças oriundas de famílias com baixa renda, não oferecem as condições propícias para apoiar o desenvolvimento precoce da linguagem e da leitura (Snow *et al.*, 1998). Nesse contexto preocupante, os objetivos e os programas de *Head Start* – financiado no nível federal – são delimitados por “padrões de desempenho” que favorecem uma abordagem de conjunto, tendo em vista o desenvolvimento da criança, além de sua preparação para ingressar na escola, e compreendendo os seguintes aspectos: saúde física; desenvolvimento cognitivo; desenvolvimento social e emocional; desenvolvimento da linguagem; rudimentos de leitura, escrita e cálculo; e artes. A legislação recente exige que os progressos da criança sejam explicitamente acompanhados e incentivados com a ajuda de indicadores específicos de linguagem (por exemplo, reconhecer dez letras do alfabeto). No nível estadual, numerosas iniciativas de pré-jardins de infância reservam também a prioridade ao desen-

Um reduzido número de países coloca a ênfase em uma educação mais formal e na avaliação das competências em leitura, escrita e cálculo.

⁵² Segundo as pesquisas efetuadas nos Estados Unidos da América, as crianças que irão sentir mais dificuldades para aprender a leitura quando ingressarem na escola de ensino fundamental são as seguintes: crianças originárias de bairros pobres; crianças que apresentam uma competência limitada em língua inglesa; crianças que freqüentam escolas elementares de fraco nível; crianças com problemas de audição; crianças que tiveram dificuldades de expressão no início de sua vida ou deficiências cognitivas; e crianças, cujos pais tiveram dificuldades para aprender a ler (Snow *et al.*, 1998).

volvimento da leitura, da escrita e do cálculo, a fim de garantir a preparação da criança para seu ingresso na escola de ensino fundamental; em geral, servem-se dos padrões de desempenho aplicados em *Head Start*.

Parece que, na prática, essas duas abordagens têm muitos aspectos comuns; na realidade, fazem sobressair um importante debate, ainda não resolvido, sobre os meios apropriados de utilizar os serviços da primeira infância para fortalecer a aprendizagem que irá durar toda a vida.

3.6.6. Quais são os elementos-chave para a implantação bem-sucedida de propostas pedagógicas?

As pesquisas contemporâneas sugerem que programas flexíveis, elaborados a partir das contribuições das crianças, dos educadores e dos pais, se adaptam melhor à primeira infância do que programas detalhados, confeccionados por especialistas. Esses elementos mostram como deveriam ser os programas de ECPI: amplos e globais, com ênfase nas metas de desenvolvimento, e não em resultados por disciplinas (Bredekamp e Copple, 1997); mais associados aos processos e construídos em comum (Rede de Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Européia, 1996a); definidos a partir dos interesses e das necessidades vitais das crianças, das famílias e das comunidades (Carr e May, 2000); e mais adequados aos contextos socioculturais (Woodhead, 1999). Tal postura indica a necessidade de propostas flexíveis que ofereçam uma liberdade de adaptação, de experimentação e de organização das contribuições culturais.

A maior parte das propostas possibilitam adaptação às necessidades e circunstâncias locais.

Essencialmente são os referenciais pedagógicos adotados pelas autoridades nacionais, regionais (Estados) ou locais que fornecem os principais valores e as orientações pedagógicas aos centros destinados à primeira infância, evitando indicar, detalhadamente, como as metas poderão ser alcançadas. O bem-estar das crianças e seu desenvolvimento global, orientados pelos valores estabelecidos pela sociedade, também aparecem aí como importantes preocupações. Os Ministérios e as municipalidades contam normalmente com o pessoal e com os pais de cada centro para a formulação de sua própria visão educativa, seus objetivos, seus métodos pedagógicos, assim como para a organização de suas tarefas cotidianas, partindo do plano diretor nacional e dos programas ou diretrizes da autoridade local. Tal dispositivo fornece amplas possibilidades aos serviços individuais e aos educadores para experimentarem diferentes práticas pedagógicas ou modelos de programas (por exemplo, a “Educação Experimental”, *High School*, Montessori, “Movimento da Escola Moderna”, etc.). Um reduzido número de países [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Estados Unidos da América e Reino Unido] concentra-se, mais explicitamente, nas áreas ou competências que deveriam ser

adquiridas pelas crianças antes de seu ingresso na escola; além disso, as modalidades baseadas em temas são apresentadas de maneira detalhada, com exemplos de atividades. Entretanto, na prática, atribui-se, muitas vezes, uma autonomia significativa ao pessoal de ECPI para adaptar os referenciais às necessidades e circunstâncias específicas das crianças e de suas famílias no âmbito de suas comunidades. De fato, uma política mais ativa no sentido de incentivar o pessoal a adaptar o programa às necessidades dos alunos tem mais possibilidades de levar a maior criatividade e a maior iniciativa da criança.

Apesar de as adaptações e variações locais serem bem-vindas, há o risco de que, sem orientação e gestão prudentes, as intenções e os objetivos possam ser mal interpretados, em particular, por pessoal que tenha um nível insuficiente de formação inicial. O grande problema é que os profissionais com formação limitada em matéria de aprendizagem precoce da leitura sejam tentados a voltar a práticas bastante formais que nada têm a ver com as experiências próprias das crianças (David *et al.*, 2000). Existe o perigo de que seja adotado um modelo “formal demais, aplicado cedo demais”; tal atitude pode tornar as coisas particularmente difíceis para as crianças que se encontram fora das normas culturais, assim como para aquelas que têm necessidades educativas especiais, na medida em que, rapidamente, podem vir a experimentar um sentimento de fracasso. Outro risco é o seguinte: o pessoal que não recebeu uma formação apropriada vai evitar (e ser mal-sucedido na oferta de serviços desta natureza) envolver-se em qualquer forma de aprendizagem da leitura e da escrita, o que pode significar que as crianças oriundas de famílias de baixo nível socioeconômico serão, uma vez mais, desfavorecidas.

A formação profissional prática oferece a grande oportunidade ao pessoal de se familiarizar com os referenciais e as diretrizes; além disso, pela prática, os educadores terão a possibilidade de utilizar adequadamente tais orientações em seus grupos ou classes. Existe, igualmente, uma necessidade de desenvolvimento profissional e de tempo reservado para a reflexão a fim de apoiar o pessoal no planejamento e na avaliação de seu trabalho. No entanto, o que é, sem dúvida, mais necessário é a melhoria dos aspectos estruturais – por exemplo, formação inicial e desenvolvimento profissional, razão adulto/crianças e acesso ao aconselhamento pedagógico para os educadores que desejarem oferecer condições favoráveis à aprendizagem e ao desenvolvimento das crianças. Além disso, considerando que os governos se alinham progressivamente a uma abordagem mais consumista da área política, maior participação dos pais – assegurada por lei – nos objetivos e no programa de estudos de cada centro poderá ajudar a promover serviços que respondam às necessidades das crianças e das famílias no âmbito mais amplo dos objetivos nacionais ou locais.

***Existe uma
necessidade de
orientação,
formação e
oportunidades
permanentes
para alimentar a
reflexão dos
profissionais.***

3.7. Envolver os pais, as famílias e as comunidades

Principais pontos

São inatacáveis os argumentos utilizados para demonstrar a importância do envolvimento dos pais e das famílias na educação e cuidado das crianças. Os pais são os primeiros e principais educadores dos filhos; e, a despeito do declínio da vida familiar, tanto em sua forma nuclear, quanto em sua forma mais ampla, continua sendo fundamental a influência normativa dos pais sobre a evolução individual, social e cognitiva dos filhos. O apoio ao desenvolvimento e à aprendizagem das crianças exige que o pessoal de ECPI estabeleça uma parceria com os pais, o que implica um processo dual: neste caso, a informação e o conhecimento circulem livremente nos dois sentidos (ECEP, 1998). Depois das próprias crianças, os pais são os primeiros especialistas de seus filhos e podem ajudar o pessoal a adaptar os programas às necessidades específicas de crianças ou de grupos particulares. A presente Seção propõe-se estudar o motivo pelo qual os países participantes deste estudo apoiam o envolvimento dos pais; além disso, serão apresentados alguns exemplos da maneira como, nos países examinados, as políticas e as práticas incentivam de forma consistente esse envolvimento. Apesar de se concentrar, quase exclusivamente, nos pais, uma certa atenção será prestada às ocasiões propícias ao envolvimento de outros membros da família e, até mesmo, da comunidade no desenvolvimento e na aprendizagem da criança, no decorrer de seus primeiros anos de vida.:

- O envolvimento dos pais tem como objetivo: a) a autoconstrução a partir do conhecimento único que eles têm dos próprios filhos, incentivando a continuidade da aprendizagem em casa; b) a promoção de atitudes e comportamentos positivos em relação à aprendizagem das crianças; c) a comunicação aos pais de informações e referências sobre os outros serviços; e d) a consolidação de sua autoridade e a da comunidade.
- As modalidades de envolvimento dos pais, da família e da comunidade variam segundo os países: é possível recorrer a vários mecanismos formais ou não para incentivar um verdadeiro envolvimento em termos de participação e de gestão.
- Para alcançar envolvimento ativo dos pais devem ser superados os grandes desafios: a cultura, as atitudes, a língua, a logística (ou seja, a falta de tempo). É particularmente difícil garantir a representação e a participação equitativas de famílias diferentes.

3.7.1. Quais são as razões para envolver os pais na ECPI?

A participação dos pais não consiste em uma tentativa para ensiná-los a “se envolverem” (na realidade, eles já estão envolvidos...) ou considerá-los como únicos responsáveis pelas dificuldades vivenciadas pelos filhos. No interior das instituições democráticas de ECPI, a prática dos

profissionais consistirá em compartilhar com os pais a responsabilidade em relação aos filhos mais novos, além de aprenderem a partir do saber único trazido pelos progenitores de diversas origens. Tradicionalmente os pais desempenharam um papel fundamental não só por comunicarem informações ao pessoal sobre aspectos importantes relativos aos filhos, mas também por compartilharem os conhecimentos e tradições culturais de suas famílias. Destarte, sólidas relações pais/profissionais permitem incentivar uma continuidade na aprendizagem e nas experiências das crianças entre a ECPI e o lar. Além disso, a participação dos pais na ECPI pode contribuir para assegurar que os programas da instituição satisfaçam as necessidades individuais, assim como os interesses das crianças. Uma cooperação estreita entre o pessoal e os pais garante que as atividades de ECPI levem em consideração as condições de vida das crianças, em casa, permitindo assim a identificação daquelas que, porventura, tiverem necessidades especiais em termos de vida em sociedade, de saúde ou de educação, além de providenciar o apoio adequado. A fim de utilizar o conhecimento e a experiência dos pais de maneira construtiva, as políticas públicas na maior parte dos países exigem que os serviços de ECPI – independentemente do lugar onde funcionem: escolas, centros ou creches familiares – estimulem a participação dos pais das crianças. Como veremos ainda, em um grande número dos países os pais dispõem de um direito assegurado por lei de participarem das atividades de planejamento e de avaliação, e até mesmo, de forma mais direta, da gestão dos serviços.

Os países reconheceram igualmente o importante papel dos serviços de ECPI no apoio aos pais em suas responsabilidades educativas e na promoção de atitudes e ações positivas entre pais em relação à aprendizagem e ao desenvolvimento dos filhos. Os programas de visitas domiciliares nos Estados Unidos da América, Holanda e Reino Unido incentivam os pais a ler em companhia dos filhos e a se implicarem nas tarefas em que estes têm necessidade de ajuda. Esses programas revelam-se igualmente eficazes para elevar a taxa de participação, na ECPI formal, das crianças que fazem parte de grupos desfavorecidos, além de proporcionar aos pais uma consciência mais acentuada em relação à importância que pode ter seu apoio para facilitar a aprendizagem dos próprios filhos. Em particular, a colaboração entre os profissionais e os pais das crianças com necessidades especiais contribui positivamente para o planejamento dos programas em geral e fortalece a energia e o otimismo exigido para dirigir programas intensivos individuais de aprendizagem necessários para essas crianças. Com essa finalidade, nos Estados Unidos da América, uma nova legislação incrementou o envolvimento dos pais em relação à educação especializada dos filhos, reconhecendo-lhes o direito de serem incluídos nas discussões sobre as decisões de internamento concernentes aos filhos, assim como nos debates sobre o Plano Individual de Educação (PIE) dos filhos ou sobre o Plano Individualizado dos Serviços da Família (PISF) (ver Destaque 3.1).

A participação dos pais se baseia no conhecimento único que eles têm dos próprios filhos...

... incentiva atitudes positivas dos pais em relação à aprendizagem dos filhos...

**... e apóia a
delegação de
poder em favor
dos pais e da
comunidade.**

Os serviços destinados à primeira infância podem ajudar as famílias fazendo pontes com a educação dos pais e com a educação permanente, assim como com cursos de alfabetização de adultos que permitem aos pais retomar sua própria educação ou desenvolver novos interesses na área social ou de iniciativa pessoal. Graças aos programas de ECPI, os pais e as famílias podem tirar partido de oportunidades formais ou não para desenvolverem redes de apoio social, assim como vínculos com outras famílias e outras pessoas da comunidade (ver Destaque 3.13). Eles podem desempenhar um papel na integração da comunidade, reunindo os moradores de um bairro em torno desse objetivo: satisfazer as necessidades das crianças e de suas famílias. A ECPI poderá envolver os membros da comunidade em múltiplas tarefas (por exemplo, como professores, voluntários ou responsáveis pela captação de recursos), além de fornecer um espaço público onde eles podem reunir-se. A ECPI poderá oferecer, também, serviços diretos aos membros da comunidade ou funcionar como um centro de referência, à maneira dos *Early Excellence Centers* (Centros em prol da Excelência Precoce) no Reino Unido. O envolvimento da comunidade no ECPI poderá contribuir para um processo de responsabilização que leve a uma mudança em outras áreas, tais como saúde, meio ambiente ou emprego, à semelhança do que ocorre com as iniciativas que envolvem as comunidades de imigrantes, por exemplo, na Bélgica (Comunidades Flamengo e Francesa), Holanda (ver Destaque 3.14) e Suécia. Desta forma, a ECPI poderá fortalecer a coesão social, que é benéfica para cada uma das famílias e para a sociedade em seu conjunto. Reconhecendo o papel central das famílias e das comunidades na formulação e implantação de um apoio social, assim como o interesse em desenvolver “coalizões sociais” entre famílias, administrações, poder público e empresas, a Austrália lançou recentemente a *Stratégie en faveur de familles et de communautés plus fortes* [Estratégia em favor de famílias e comunidades mais sólidas], cujo objetivo consistirá em estender os programas de desenvolvimento da função dos pais e os grupos recreativos para as zonas rurais, além de prestar ajuda às famílias que têm crianças com necessidades especiais a terem acesso aos serviços de ECPI.

Em resumo, tal envolvimento dos pais é benéfico tanto para eles próprios, quanto para os filhos. Na Nova Zelândia algumas pesquisas mostraram que os pais implicados nos programas da primeira infância estabelecem melhores relações com os filhos, não sofrem tanto do estresse materno, beneficiam-se de um aperfeiçoamento de sua educação ou de suas aptidões, além de aprimorarem seu *status* no mercado de trabalho (Wylie, 1994). Estudos efetuados na Irlanda e Turquia revelam que os pais – em particular, os das minorias étnicas ou com baixa renda – acabam tendo maior autoconfiança e estabelecem melhores relações com os filhos quando estão envolvidos como parceiros valorizados nos serviços de ECPI (Kagitcibasi e Bekman, 1991; O’Flaherty, 1995). Por

Destaque 3.13. Participação da família e da comunidade em duas cidades italianas

Pistoia: Há muito tempo interessada pela relação entre necessidades das crianças, das famílias e da comunidade em seu conjunto, a municipalidade de Pistoia acabou por estender seus serviços de ECPI para além da *scuola dell'infanzia* e do *asilo nido*, implantando assim uma rede de serviços psicoeducativos. Em 1987, a municipalidade deu a partida para este sistema de serviços, sob a forma de instalações reservadas às crianças, acompanhadas ou não pelos pais, como elemento de um conjunto mais amplo de recursos e de serviços destinado às crianças de todas as faixas etárias. Uma das principais razões que levou à criação dessas *area bambini* (centro para as crianças) foi a de oferecer uma modalidade de ajuda às famílias que não tinham necessidade de guarda em tempo integral. Os avôs e os pais podem assistir a diversas atividades de estimulação, acompanhados ou não pelos filhos, de tal maneira que os centros funcionam como uma espécie de espaço de encontro para os adultos da comunidade e como um recinto de jogo e de novas experiências para as crianças. Em Pistoia, os pesquisadores têm-se debruçado sobre a influência que o espaço e o ambiente podem exercer sobre os bebês e as crianças mais novas e sobre a maneira de incentivar as interações entre crianças dessa faixa etária. Estes centros oferecem um ambiente que as crianças em idade escolar podem frequentar depois da escola, além de constituírem um recurso educacional para as escolas elementares de Pistoia, assim como para as *scuole materne* nacionais e municipais.

Milão: Outra modalidade de *nuove tipologie* (novas tipologias) encontra-se em Milão. Os primeiros centros de *Tempo per la famiglia* (Tempos para a família) foram abertos em 1996; atualmente, a cidade mantém 12 centros família-criança deste tipo. Distinto do *nido* em seus objetivos, o *Tempo per la famiglia* foi concebido como um serviço formal e informal flexível, girando em torno das necessidades das famílias com crianças de 3 anos ou mais novas, fornecendo aos filhos e aos pais um ambiente que incentiva experiências sociais e oferece oportunidades de aprendizagem. Estes serviços municipais foram desenvolvidos por várias razões relacionadas com a evolução demográfica de Milão. Alternativa ao *nido* tradicional, eles disponibilizam um espaço em que pais e profissionais podem encontrar-se e combinar de comum acordo a guarda e o desenvolvimento das crianças. Outro objetivo, não menos importante, consiste em incentivar as famílias com crianças – em particular, os casais jovens ou as famílias de outra origem lingüística ou, ainda, aquelas que estão isoladas – a estabelecerem vínculos. À semelhança das *area bambini* de Pistoia, o sistema milanês de *Tempo per le famiglia* representa apenas uma modalidade de serviço que se acrescenta ao *asilo nido* e à *scuola materna*, igualmente, financiados pela municipalidade.

estas razões, a política e a prática de todos os países tentam fortalecer as relações entre o pessoal, as famílias e os membros da comunidade. De fato, como foi comentado na Seção 3.2, a satisfação dos pais é, muitas vezes, citada como uma referência de qualidade dos serviços em favor da primeira infância. Na República Tcheca, por exemplo, as atitu-

Destaque 3.14. O projeto *Capabel* na Holanda – Apoiar as famílias em um bairro de imigrantes

Iniciado em 1991, o projeto *Capabel* situa-se no distrito de “Bos en Lommer” de Amsterdã, um bairro de imigrantes com mais de 32.000 habitantes. *Capabel* é uma associação de redes, cujo objetivo consiste em mobilizar e coordenar o trabalho de organizações já existentes, além de chamar a atenção dos serviços do distrito para as necessidades reais dos grupos do bairro: entre as mais importantes, podem ser mencionadas as questões relativas ao emprego, à educação e à juventude. Um dos principais objetivos educacionais desse projeto é o de diminuir o número de crianças que têm atraso de desenvolvimento ao ingressarem na escola. Para atingir essa finalidade, *Capabel* procura *aperfeiçoar os vínculos entre as famílias e as administrações locais*, tanto através de ajudas práticas, quanto por meio de troca de informações. Como exemplo, pode ser citado o apoio concedido pelo projeto para a reforma do parque imobiliário, do equipamento urbano e do meio ambiente, ao mesmo tempo que instala pontos de contato e redes para facilitar a aproximação dos pais com as escolas, a saúde, a polícia, a assistência social, os primeiros socorros e os recintos de diversão. O grande número de redes fortalecem-se mutuamente e procuram constantemente favorecer a participação dos pais.

Não é da competência de *Capabel* ocupar-se de programas em favor das crianças ou da educação dos pais, mas o projeto tem *promovido programas inovadores para as famílias do bairro*, incluindo: creches domiciliares; um programa de instrução para as mães e os filhos a fim de preparar as crianças imigrantes de 2 a 4 anos a serem bem-sucedidas no momento de ingressarem na *basisschool*; programas para ajudar na aprendizagem das crianças de 5 a 7 anos nas escolas de ensino fundamental, em particular, no momento-chave que representa a aquisição da leitura e da escrita etc. Além disso, uma creche está à disposição das crianças enquanto as mães de grupos lingüísticos minoritários fazem cursos de neerlandês, participam de atividades com os filhos mais velhos e assistem a seminários nos quais elas têm a possibilidade de aprender a utilizar o material lúdico fornecido pelo projeto. Os próprios animadores são oriundos desses mesmos grupos (essencialmente, turcos e marroquinos); além disso, os seminários são feitos na língua materna dos membros do grupo. Ao mesmo tempo, os pais são incentivados a ajudar os filhos a empregar o neerlandês para facilitar sua própria educação e a das crianças.

Capabel organiza um apoio social e político no nível do distrito e da cidade; além disso, criou um certo número de mecanismos para manter seu perfil consultivo. *Capabel* convida os políticos, os funcionários locais e as autoridades que monitoram o financiamento para que todas essas pessoas se interessem pelo projeto através de suas reuniões trimestrais de *Policy Group* (Grupo de política). Os parceiros do projeto são a municipalidade de Amsterdã e o Conselho Local de Distrito. Um funcionário do governo central, ligado ao Departamento das Políticas Sociais, faz parte do Comitê Diretor do projeto.

O projeto *Capabel* é também um importante *programa de ação e de pesquisa*: esta é empreendida pela Universidade de Amsterdã que se comprometeu a fornecer ao projeto, durante um período de 18 anos, dados fatuais e descobertas que hão de ajudar os dirigentes do projeto a formular hipóteses e diretrizes para ações ulteriores. Em compensação, o projeto fornece aos pesquisadores dados extremamente preciosos, por exemplo, sobre resultados do desenvolvimento, sociais e educativos das crianças das minorias étnicas; sobre o emprego dos pais (em particular, das mães) dessas crianças; sobre o crime e a delinquência, assim como sobre as condições de vida das famílias.

des estão mudando em todo o sistema educacional – incluindo os jardins de infância – promovendo-se maior abertura à participação dos pais. Além de prioritário, o envolvimento destes como parceiros na educação dos filhos é considerado como um elemento essencial para permitir a reconstrução das instituições educacionais, tornando-as mais abertas e democráticas.

Algumas ambigüidades em relação ao papel dos pais surgem, às vezes, quando eles são obrigados a tomar a iniciativa de instalar serviços voluntários – por exemplo, para a organização de serviços extra-escolares destinados às crianças – porque os serviços públicos estão soberanamente ausentes ou são insuficientes (ENSAC, 1994). Um envolvimento eficaz dos pais não significa que eles devam substituir os serviços profissionais ou os próprios profissionais. Na ECPI, patrocinada pelos pais – Noruega e Suécia –, eles podem oferecer seu tempo e sua perícia de diferentes maneiras; todavia, os serviços devem satisfazer as mesmas exigências requeridas das instituições públicas em termos de recursos humanos, planejamento dos programas, avaliação e despesas. Outra ambigüidade vem da seguinte percepção: segundo parece, qualquer pessoa poderá substituir os pais ou os profissionais no cuidado das crianças. Os Ministérios podem ser tentados a ver nestes serviços de “guarda” uma oportunidade para implantarem programas de emprego social no âmbito dos quais pessoas pouco qualificadas poderão ser contratadas por baixo salário para trabalharem diretamente com as crianças. Os programas de emprego social poderão ser úteis para a ECPI na medida em que o pessoal não qualificado é contratado para executar tarefas que não implicam um contato direto com as crianças ou, então, se for oferecida uma formação àqueles que desejam trabalhar diretamente com as crianças. Em várias situações, na Holanda, por exemplo, os imigrantes empregados na área da primeira infância, formados, bem remunerados e trabalhando com os outros profissionais de ECPI, contribuem para facilitar a comunicação entre as crianças, as famílias e os outros membros do pessoal.

Os pais e os profissionais desempenham papéis diferentes e complementares nos serviços de ECPI.

3.7.2. Como as políticas de ECPI podem contribuir para uma efetiva participação dos pais?

O envolvimento dos pais é variável conforme os países.

Tradicionalmente, os pais constituíram o fundamento de um grande número de modalidades de ECPI, desde as cooperativas de pais até as *haltes garderies* ou as creches domiciliares. Alguns programas de ECPI, mais formalizados, desenvolveram-se a partir dessas bases – serviços que complementavam, em casa, a aprendizagem e que eram construídos sobre relações de trabalho mais estreitas entre pessoal e pais. A realidade nos diferentes países, é que o papel dos pais nos serviços de ECPI está sendo incrementado e se formaliza, como é ilustrado pelos diversos esforços descritos mais abaixo. No momento em que, nesses 12 países, são promovidas políticas em favor da participação dos pais, os modelos de participação podem variar da seguinte maneira:

Envolvimento marginal.

Há *envolvimento marginal* quando a política relativa aos pais é vista como sem importância e quando a regulamentação oficial – existente em todos os países participantes deste estudo – está longe de ser cumprida integralmente. Em tais circunstâncias, os centros podem considerar os pais como fonte complementar de financiamento ou servirem-se deles nas atividades extra-programa; no entanto, não existe nenhum esforço consistente por parte das instituições encarregadas da primeira infância para manter um diálogo regular com os pais.

Envolvimento formal.

Há *envolvimento formal* quando está previsto nas diretrizes ou na regulamentação oficial. Organizado pelos serviços de ECPI, o envolvimento formal pode assumir a forma de uma reunião regular dos pais com os profissionais e, até mesmo de visitas domiciliares por parte dos educadores (por exemplo, nos Estados Unidos da América e Holanda) para informar os pais a respeito dos progressos realizados pelos filhos e sobre os objetivos e as metas do programa. Nessa ocasião, os pais têm também a possibilidade de informar os profissionais sobre as qualidades e as necessidades particulares dos filhos. Nos países participantes, a determinação em promover um envolvimento formal pode revestir-se de múltiplas modalidades: conselho de administração da escola, conselhos pedagógicos, conselhos de classe, associações de pais e de professores, etc. Um envolvimento formal pode perfeitamente se dar através da consulta regular às organizações de pais. Na Holanda e Portugal, por exemplo, as associações de pais figuram entre os parceiros privilegiados no processo de consulta que leva à formulação das políticas educacionais no nível nacional, incluindo as que dizem respeito à ECPI. A eficácia de um envolvimento formal depende enormemente da extensão das regulamentações e da importância atribuída ao diálogo com os pais, seus representantes e o pessoal. Verifica-se a tendência de um predomínio de pais de família de classe média nos conselhos de administração das escolas e nas outras instituições, enquanto as famílias de meios mais modestos são sub-representadas; este fato constitui um desafio a ser superado.

O envolvimento formal pode traduzir-se também por mecanismos que garantam aos pais informações regulares sobre as opções disponíveis de ECPI e para ajudá-los em seu papel de usuários. Nos Estados Unidos da América, existem mais de 600 *Child Care Resource and Referral Service* (CCR&R) que desempenham um importante papel, disponibilizando para os pais uma boa visão do mercado, graças a um banco de dados sobre os serviços de ECPI da região. Tais dados concentram-se principalmente na dimensão externa dos diversos programas (horários de abertura, razão criança/adulto, etc.) e não formulam nenhum juízo de valor sobre os serviços. Entre outros pontos fortes, os CCR&R realizam uma orientação aos pais sobre os serviços disponíveis de ECPI, uma formação aos prestadores de serviço, uma atividade de assessoria e de intercâmbio com redes, um trabalho com os empregadores, e esforços para garantir a oferta dos serviços. No Reino Unido, o *Childcare Information Service* (CIS) – centros locais de informação conectados com uma rede nacional – podem ser consultados livremente pelos pais nos supermercados e em outros lugares de todo o território britânico. Uma iniciativa semelhante é o *Childcare Access Hotline* australiano que fornece aos pais um número de telefone para chamadas gratuitas: por meio desta ligação, eles podem informar-se sobre os serviços de guarda financiados pelo *Commonwealth* existentes em seu bairro. Em um grande número de países participantes deste estudo, os departamentos governamentais, as associações de pais e os programas individuais preparam e distribuem brochuras, boletins e outras publicações (muitas vezes, em diferentes línguas) para informar os pais sobre as opções de ECPI em determinada comunidade – seus direitos e suas responsabilidades – além de outras políticas e programas de desenvolvimento. Na Flandres, por exemplo, o Ministério da Educação produziu um *Manuel pour les parents* [Guia para os pais] que apresenta, de forma clara e acessível, os direitos e deveres das crianças e dos pais no sistema educacional. Sob a denominação de *Klasse* – série de revistas e *site* –, os pais têm à sua disposição um fórum democrático para se comunicarem no âmbito da comunidade pré-escolar e escolar.

O *envolvimento organizado de maneira informal* é freqüente, variado e planejado. É típico que acordos informais sejam celebrados entre pais e pessoal, de manhã, quando eles vêm trazer os filhos ou, à tarde, quando vêm buscá-los e sempre que, na programação, é reservado um tempo para os pais brincarem com os filhos e conversar com o pessoal. Nessas conversações, os educadores informam os pais sobre as experiências da criança na estrutura de ECPI e se informam sobre as expectativas e preocupações dos pais. De manhã ou à tarde, atividades informais são organizadas em conjunto de tal modo que os dois atores contribuem, com suas idéias, para a concepção e trabalho desenvolvidos na ECPI. Uma pesquisa empreendida na Austrália e Noruega mostra que os pais apreciam bastante as conversas “informais”, sem horário marcado, ou o

***Envolvimento
informal
organizado.***

diálogo com os profissionais. Enquanto a frequência dos contatos através dos canais formais – por exemplo, reuniões do pessoal, de pais ou reuniões temáticas – parece ter um reduzido efeito sobre o nível de satisfação dos pais, uma informação verbal séria e repetida sobre seu filho tem um impacto positivo muito mais consistente. Essas oportunidades informais de comunicação com os pais são particularmente importantes na medida em que um grande número de pais trabalham e têm pouco tempo para consagrar às reuniões. Ocasões informais podem inspirar confiança a pais que sentem dificuldades para se expressarem e que não estão habituados ao ritual das reuniões.

As políticas que apóiam um envolvimento informal e organizado têm como desígnio incentivar relações sólidas entre os pais, as crianças e o pessoal. Isso pode ser particularmente importante no decorrer da transição do lar para a ECPI e desta para a escola de ensino fundamental. Na Itália, por exemplo, um grande número de leis trabalhistas, do mesmo modo que determinadas políticas regionais e locais, tornam obrigatória a licença maternidade/paternidade para que os pais possam acompanhar os filhos durante o período delicado de adaptação (*l'inserimento*) que é a passagem do domicílio para os serviços de ECPI fora de casa. Existem diferentes práticas: convidar os pais a acompanhar os filhos no momento da adaptação inicial para serviços fora de casa ou, então, pedir aos pais que permaneçam com os filhos no centro o tempo que for necessário até que ambos se sintam à vontade no novo ambiente. Paralelamente, na Suécia, quando as crianças começam a pré-escola, há um período de entrosamento de duas semanas durante o qual os pais passam seu tempo com os filhos no centro, o que não só facilita a transição da criança, mas ajuda a estabelecer uma relação positiva entre os pais e o pessoal de ECPI. Oportunidades informais de participar das atividades de ECPI podem ser proporcionadas por horas de trabalho flexíveis e por determinados dispositivos que existem em vários países [por exemplo, Bélgica (Comunidades Flamenga e Francesa), Dinamarca, Finlândia, Noruega e Holanda – ver Seção 2.1].

Envolvimento na participação.

Há *envolvimento na participação* quando, além de outros membros da comunidade, os pais oriundos de diferentes meios étnicos, culturais, lingüísticos e religiosos são convidados, regularmente, a se associarem ao pessoal e às crianças, tomando parte ativa nos programas de ECPI. É evidente que os pais são consultados como grupo sobre todas as questões que dizem respeito ao programa. São despendidos esforços para que o maior número possível de pais participem das atividades para ajudarem diretamente as crianças ou assumirem a orientação daquelas tarefas em que eles são especialistas. No envolvimento participativo, os pais poderão acompanhar os filhos nas visitas fora da instituição, ajudar na manutenção e renovação das instalações e dos pisos, além de participarem das atividades culturais, por exemplo, sobre temas lingüísticos e religiosos, ou da organização das festas nacionais e dos aniversários. O

envolvimento participativo pode ser formalizado, por exemplo, através de acordos e contratos centro/domicílio, como ocorre na Itália ou Finlândia (ver Destaque 3.15), ou pode ser exigido para obter financiamentos especiais – por exemplo, o *Zorgverbreding* na Comunidade Flamengo da Bélgica ou o *Sure Start* no Reino Unido. O programa *Head Start* nos Estados Unidos da América torna obrigatório o desenvolvimento de programas de voluntariado para ajudar nos serviços. A participação de voluntários – pais, moradores e membros da comunidade – foi um meio eficaz de mobilizar os recursos da comunidade para fortalecer os serviços. Os voluntários contribuem para reduzir a razão adulto/criança, permitem recrutar adultos bilíngües necessários para as crianças e pais não-anglófonos e ajudam as crianças portadoras de deficiência. Além disso, cerca de um terço do pessoal remunerado é composto pelos pais das crianças que participam ou já participaram do programa *Head Start*.

O *envolvimento na direção* vai além do *envolvimento formal* anteriormente apresentado, devido à sua intensidade e à responsabilidade reconhecida aos pais nas tomadas de decisão. O envolvimento na diretoria está presente em um grande número de países, tais como Noruega, Reino Unido e Suécia, por meio de cooperativas e grupos recreativos presididos pelos pais, organizações em que eles estão envolvidos na focalização dos programas, nas atividades, na contratação de pessoal e nas decisões orçamentárias relativas à estrutura de ECPI. Durante o ano, é comum que os pais passem várias semanas envolvidos ativamente em toda uma série de atividades. Na Dinamarca, eles constituem a maioria nos conselhos de administração dos jardins de infância e das creches domiciliares. Além disso, às comissões de pais dos centros de ECPI municipais, é reconhecido pela legislação o direito de exercerem sua influência sobre os princípios orientadores do trabalho da estrutura de ECPI e sobre a utilização do orçamento; também podem fazer recomendações à autoridade local no que diz respeito à contratação de pessoal. Nas creches domiciliares (guarda familiar), os pais têm o direito de exercer sua influência sobre os princípios orientadores do trabalho dos prestadores de serviço, do mesmo modo que sobre a utilização do orçamento. Em cada centro para crianças, na Noruega, deve existir, além de um *conselho de pais* para defender os interesses comuns de todos os pais no nível da gestão, um *comitê de coordenação dos pais, do pessoal e dos proprietários* para agir como um Conselho e garantir boas relações entre o *barnehage* e a comunidade local. Na Holanda, os serviços subvencionados de ECPI e as escolas de ensino fundamental devem ter uma estrutura de “co-direção”, garantida pelos pais para que estes tenham direito a voto. Nos Estados Unidos da América, a legislação federal relativa a *Head Start* reconhece o direito dos pais de participarem das decisões concernentes aos programas. Um Comitê de Pais e um Grupo de Decisão Política constituído por pais e representantes da comunidade participam das decisões sobre o planejamento e a implantação do programa *Head Start*.

Envolvimento na direção.

Destaque 3.15. O envolvimento dos pais na Finlândia

Na Finlândia, à medida que se desenvolvia o sistema de ECPI, verificou-se uma mudança em que se passou de uma ênfase voltada para a autonomia profissional do pessoal com vista a uma cooperação mais estreita com a família. Os pais são vistos como importantes parceiros na concepção do funcionamento dos serviços de ECPI e têm o direito de expressar sua opinião que deve ser levada em consideração. Os centros de ECPI procuram combinar a perícia dos pais em relação aos filhos com a perícia do pessoal desenvolvida no decorrer da formação e da experiência profissional. A partir dessa mudança a favor de uma melhor apreciação do conhecimento e das necessidades dos pais, foram tomadas algumas iniciativas:

Os contratos escritos de guarda e de desenvolvimento: várias municipalidades utilizam um acordo de guarda e de desenvolvimento formulado a partir da consulta dos pais e do pessoal dos centros de ECPI. O objetivo do acordo consiste em fortalecer o diálogo sobre as metas educativas e os comportamentos, criando melhores condições para que os pais exerçam uma influência sobre as atividades e a maneira de trabalhar no âmbito da estrutura. Além disso, os Conselhos de Pais desempenham um importante papel nos debates e decisões sobre os objetivos e princípios relativos às atividades e à gestão financeira dos centros de ECPI no quadro definido pelo orçamento municipal.

Os planos individuais ou o álbum de crescimento: o álbum de crescimento é um registro da vida e do crescimento de cada criança no centro; muitas vezes, serve de base a debates de avaliação com os pais no decorrer ou no final de cada ano. Além dos comentários e balanços do professor, o álbum inclui a contribuição da criança que procede a colagens de fotografias, desenhos e lembranças de momentos significativos. Através do álbum, os objetivos do programa são explicados aos pais: essa operação tem como finalidade levar os pais a acompanharem o desenvolvimento dos filhos e compartilharem a concepção da educação que está sendo posta em prática. Ao trocarem de centro ou ingressam na escola, as crianças podem levar seu álbum, o que os ajuda a atenuar a transição de uma estrutura para outra. Conforme reza a lei, em cooperação com os pais, devem ser preparados planos individuais de reabilitação destinados a apoiar e monitorar – por meio de tratamentos e educação especializados – o crescimento e a aprendizagem das crianças com necessidades especiais.

Os questionários regulares para registrar as reações dos pais: Em Helsinque, desde 1989, um questionário tem sido utilizado em todos os bairros da municipalidade. Ele pretende saber se um “contrato” apropriado foi celebrado entre os centros e os pais, assim como o grau de satisfação dos pais em relação a tal contrato. Oferece, também, uma seção sem restrições de espaço para os comentários sobre pontos específicos – bons ou maus – do centro. Em outras municipalidades, grupos de pais conceberam exames para avaliar a qualidade das creches municipais e para exporem sua opinião sobre as questões relativas à guarda dos filhos. Finalmente, conversas cotidianas informais no momento em que os pais vêm trazer ou buscar os filhos são outras tantas ocasiões importantes para falar das maneiras de ver dos pais sobre a qualidade do centro e a respeito do desenvolvimento e da aprendizagem dos filhos.

Assim, o envolvimento na direção promove a responsabilização dos pais e pode ser um canal para reunir os membros da comunidade em torno de iniciativas que visam satisfazer as necessidades mais prementes das crianças.

3.7.3. Desafios a enfrentar para instituir um sólido envolvimento dos pais

A despeito de suas imensas possibilidades, o pessoal de ECPI ainda acha difícil ir além de um envolvimento marginal por parte dos pais. Segundo parece, o tempo é uma das principais barreiras. Quando o pai e a mãe trabalham ou estudam, torna-se difícil para eles se envolverem de forma eficaz nos serviços destinados à primeira infância, sobretudo se tiverem de enfrentar outras pressões. O envolvimento dos pais pode até mesmo constituir um desafio ainda maior para a família monoparental já que o adulto deverá carregar sozinho este duplo fardo: vida profissional e educação dos filhos. No entanto, os governos e os empregadores podem ajudar os pais no desempenho de suas funções, como parceiros nos serviços de ECPI – por exemplo, permitindo que os trabalhadores reservem algum tempo para visitar as instalações, monitorem as atividades ou participem na gestão da ECPI. As barreiras logísticas – transporte, língua, tempo de moradia da família no bairro – podem também opor-se ao desenvolvimento de boas relações com os pais. Diferenças de comportamento e de cultura entre os pais e o pessoal podem, igualmente, ser um obstáculo – por exemplo, diferenças nos modos de comunicação e nas perspectivas sobre a maneira como a criança deverá ser educada. Em particular, as experiências negativas ocorridas na época em que os próprios pais freqüentavam a escola podem dissuadi-los a expressar seus pontos de vista sobre a organização e o conteúdo dos programas de ECPI. Segundo parece, essas barreiras têm um impacto desigual sobre os pais com baixo nível de educação e origens socioculturais modestas que figuram entre aqueles que, na sociedade, assumem menos responsabilidades.

O envolvimento dos pais pode assumir diferentes modalidades e operar em diferentes níveis. Nem todos os pais podem ou desejam se envolver da mesma maneira. A freqüência ou o tempo passado nas atividades pode ser menos importante do que a qualidade das relações pessoal/pais e do que a confiança e o respeito mútuos que se estabelecem por ocasião desses encontros. O pessoal deve lutar sem tréguas para que os pais se envolvam a partir de modalidades apropriadas a suas necessidades, a seus pontos fortes, a seus interesses e à sua disponibilidade. É essencial que o pessoal receba uma formação específica para trabalhar com os pais porque não se pode esperar que a formação adquirida no trabalho direto com a criança venha a traduzir-se em uma

O envolvimento eficaz dos pais pode ser prejudicado por barreiras culturais, comportamentais, lingüísticas e práticas.

A formação pode ajudar os profissionais a estabelecer relações de confiança e cooperativas com os pais.

capacidade de colaborar e de se comunicar de forma eficaz com os pais e com os outros membros da família, particularmente, com aqueles que têm origens étnicas diferentes. Todavia, a despeito desses reais desafios, as numerosas respostas, interessantes e inovadoras, adotadas pelos países participantes deste estudo sugerem que o pessoal e os pais podem trabalhar em conjunto de maneira flexível e criadora para apoiar o envolvimento dos pais na educação e na aprendizagem dos filhos.

Lições políticas do estudo temático

Introdução: um contexto mais amplo para as políticas de ECPI

Sob o efeito dos recentes desdobramentos demográficos, econômicos e sociais, a infância ganha diferentes significações, segundo os países-membros da OCDE. Uma proporção cada vez maior de crianças cresce em lares monoparentais e muitas são oriundas de famílias bastante diferentes do ponto de vista lingüístico, cultural e étnico. Em certos casos, vivem na pobreza e na miséria, correndo o risco da exclusão social. A mudança, talvez, mais significativa ocorrida com a infância, nos tempos modernos, é que as crianças já não passam os cinco primeiros anos de vida em casa com as mães; um número cada vez maior delas vive uma parte considerável da primeira infância em ambiente distintos do domicílio familiar; muitas vezes, em um grande número de serviços com diferentes pessoas que cuidam delas. Se estas experiências de ECPI forem de qualidade satisfatória, elas contribuirão para fortalecer a disposição das crianças para continuarem a aprender durante toda a sua vida e participarem da sociedade. Os governos devem reconhecer tais mudanças e procurar compreender melhor suas consequências para as crianças, para as famílias e para a sociedade. Uma abordagem mais sensível a tal contexto permitirá que as políticas e os serviços respondam em melhores condições, de forma global e integrada, às necessidades das crianças e suas famílias.

Considerando que as políticas para as crianças e suas famílias são determinadas por estes contextos dinâmicos, é necessário que a política de ECPI seja compreendida e abordada no âmbito de iniciativas mais amplas para alcançar os objetivos gerais das sociedades democráticas. Toda estratégia que vise melhorar os resultados por uma intervenção precoce na vida da criança tem o dever de reduzir a pobreza da criança, garantindo à família um nível de renda suficiente para evitar as privações, além de perseguir todas as medidas que aumentem o potencial de emprego dos pais. Os quadros políticos de decisão são obrigados, igualmente, a reconhecer a interface entre as necessidades das crianças, dos pais e do mercado de trabalho. Um melhor acesso à ECPI de custo razoável e de qualidade, licenças de maternidade/paternidade remuneradas e acompanhadas por uma proteção do emprego, além de maior flexibilidade nos dispositivos profissionais, todos esses aspectos são muito importantes para garantir um melhor equilíbrio entre o trabalho e as responsabilidades familiares. Esses apoios podem

ser a chave para melhores oportunidades de carreira em favor das famílias com crianças, em particular, os pais (pai ou mãe) que vivem sós. Uma divisão entre papéis profissionais e familiares aumenta a massa potencial de trabalho, favorece uma melhor utilização do capital humano, promove a igualdade de gênero e aprimora a qualidade de vida. Maior participação nos serviços de ECPI tem implicações mais amplas em termos de políticas de educação, na medida em que a experiência de uma ECPI de qualidade não poderá produzir efeitos duradouros se, na sequência, a criança vivenciar experiências escolares mal-sucedidas. Em resumo, os esforços tendentes a melhorar a política de ECPI deveriam estar incluídos em estratégias mais amplas para reduzir a pobreza das crianças, promover a igualdade de gênero, aprimorar os sistemas educacionais, respeitar a diversidade e melhorar o bem-estar e a qualidade de vida das crianças e seus pais.

A partir dos Relatórios Preparatórios, dos Relatórios por País e de outros documentos obtidos durante o processo deste estudo, este capítulo final identifica e debate oito elementos de políticas bem-sucedidas de ECPI. Trata-se dos *elementos-chave de políticas suscetíveis de favorecer o acesso equitativo a uma ECPI de qualidade*. Os elementos apresentados mais abaixo são, voluntariamente, amplos e inclusivos de tal modo que possam ser analisados à luz de diversos contextos, circunstâncias, valores e crenças, que caracterizam cada um dos países participantes deste estudo; tais elementos mantêm uma relação mútua e deveriam ser considerados como um todo. Não fornecem uma abordagem consagrada pelo uso e padronizada, mas deixam lugar à diversidade entre sistemas individuais e entre serviços para que possam ser interpretados de diferentes maneiras. Após uma análise destes elementos fundamentais, o capítulo propõe várias áreas de trabalho que deverão ser o objeto de um acompanhamento transnacional.

4.1. Elementos-chave de uma política bem-sucedida de ECPI

Principais pontos

Os oito pontos-chave de políticas bem-sucedidas em matéria de educação e cuidado das crianças que foram colocados em evidência por este estudo são os seguintes:

- *Uma abordagem sistêmica e integrada de desenvolvimento e de implantação das políticas* exige uma visão clara a respeito das crianças, desde o nascimento até os 8 anos, que subentenda a política de ECPI, assim como a implantação de orientações coordenadas de política, tanto no nível central, quanto nos descentralizados. Um ministério de referência que trabalhe em cooperação com outros departamentos e setores poderá incentivar o desenvolvimento de uma política coerente e participativa para responder às diferentes necessidades de crianças e respectivas famílias. Vínculos fortes estabelecidos entre serviços, profissionais e pais, permitem também promover a coerência em benefício das crianças.
- *Uma parceria sólida e em pé de igualdade com o sistema educacional* fortalece a abordagem da aprendizagem por toda a vida, desde o nascimento, estimula transições sem sobressaltos para as crianças e reconhece a ECPI como par-

te importante do processo educativo. Parcerias sólidas com o sistema educacional oferecem a possibilidade de coordenar as diversas perspectivas e métodos da ECPI com os da escola, concentrando-se nos pontos fortes de cada um desses dois setores.

- *Uma abordagem universal do acesso à ECPI, com atenção particular às crianças com necessidades especiais:* enquanto o acesso à ECPI é praticamente universal para as crianças a partir de 3 anos, torna-se necessária uma atenção acentuada às políticas (incluindo, licenças maternidade/paternidade) e aos serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas. É importante garantir o acesso equitativo, de modo que todas as crianças tenham as mesmas oportunidades de se beneficiarem de uma ECPI de qualidade, independentemente do nível de renda familiar, do status do emprego dos pais, das necessidades educativas especiais ou das origens étnicas e linguísticas.
- *Substanciais investimentos públicos nos serviços e na infra-estrutura:* mesmo que a ECPI possa ser financiada por uma convergência de recursos, existe a necessidade de um substancial investimento público para garantir um sistema sustentável de qualidade e o acesso universal aos serviços. Os governos devem desenvolver estratégias claras e coerentes para alocar recursos escassos de maneira eficaz, inclusive o investimento em uma infra-estrutura que apóie os esforços de planejamento a longo prazo e de aprimoramento da qualidade.
- *Uma abordagem participativa no aprimoramento e garantia da qualidade:* definir, garantir e monitorar a qualidade deveria ser um processo participativo e democrático, envolvendo o pessoal, os pais e as crianças. Existe a necessidade de padrões de qualidade regulamentados para todas as modalidades de serviços, mantidas com investimentos coordenados. Referenciais pedagógicos focalizados no desenvolvimento global das crianças, em todos os grupos de idade, poderão escorar uma prática de qualidade.
- *Uma formação e condições de trabalho adequadas para o pessoal em todas as modalidades de serviços:* uma ECPI de qualidade depende da boa formação do pessoal e de condições satisfatórias de trabalho em todos os setores. As formações iniciais e em serviço poderiam ser alargadas de maneira a levar em consideração as crescentes responsabilidades educacionais e sociais da profissão. Existe a necessidade crítica de desenvolver estratégias que permitam recrutar e conservar mão-de-obra qualificada, diversificada e mista, além de garantir que a carreira no âmbito da ECPI seja satisfatória, respeitada e financeiramente viável.
- *Uma atenção sistemática à coleta de dados e ao monitoramento* exige a implantação de procedimentos coerentes para coletar e analisar os dados sobre o status das crianças, os serviços de ECPI e os trabalhadores na área da primeira infância. Esforços internacionais são necessários para identificar e corrigir as lacunas existentes em relação aos dados nesta área, assim

como para definir as prioridades imediatas relativas à coleta e monitoramento dos dados.

- *Uma estrutura estável de pesquisas, além de uma agenda de longo prazo para a pesquisa e a avaliação:* no âmbito de um processo contínuo de aprimoramento, é necessário promover investimentos regulares para apoiar a pesquisa sobre os objetivos políticos fundamentais. A agenda de pesquisa poderia, também, ser ampliada a fim de incluir disciplinas e métodos que, atualmente, estão subrepresentados. Além disso, deveria ser implementado um leque de estratégias para difundir os resultados da pesquisa junto a diversos públicos.

4.1.1. Uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e da implantação de políticas

Política ancorada em uma visão das crianças como grupo social.

Os países têm maiores chances de oferecer serviços de qualidade acessíveis a todas as crianças quando eles adotam uma abordagem sistêmica e articulada às políticas de ECPI, incluindo uma atenção rigorosa às necessidades estruturais – orientações políticas claras, atos de governo e de monitoramento eficazes, apoio e formação de profissionais, e mecanismos de subvenção e financiamento adequados. Esses países tendem a formular *uma visão clara* em relação à primeira infância, sustentando o desenvolvimento da política de ECPI. É importante para os governos alimentarem um processo integrado e coordenado de decisões políticas, desde o nascimento até a idade da escolarização obrigatória, cuidando dos vínculos entre o sistema escolar e outros setores aparentados, tais como emprego, família, saúde, assistência social etc. A maior parte desses países reconheceram que serviços de ECPI de qualidade podem alcançar um grande número de objetivos políticos, incluindo o de elevar os padrões educacionais e aumentar a participação dos pais no mercado de trabalho. No entanto, os países que desenvolveram sólidos sistemas de ECPI reconheceram a importância de uma atenção voltada para as *crianças como grupo social, sujeito de direitos* e não simplesmente como dependentes dos pais ou como usuários de guarda para permitir que os pais possam trabalhar.

Diretrizes políticas coordenadas nos níveis centralizados e descentralizados.

Uma abordagem sistêmica leva ao desenvolvimento de um plano comum com objetivos coerentes no âmbito de todo o sistema (por exemplo, no que diz respeito ao pessoal, financiamento, programas, etc.), com papéis e responsabilidades claramente definidos, tanto no nível central, quanto no nível descentralizado de governança. A descentralização pode ajudar a garantir que as prioridades nacionais possam ser o reflexo das necessidades e realidades locais, ao mesmo tempo que são propostas soluções adequa-

das. O sucesso desses esforços de descentralização depende, em larga medida, do grau de envolvimento de um grande número de atores na discussão e negociação dos padrões locais e das modalidades de serviços. Para os governos, é necessário incentivar a descentralização porque trata-se de estimular um consenso em relação aos objetivos/metast nacionais, além de desenvolver a capacidade de monitorar um acesso eqüitativo à ECPI, mantendo a qualidade em todas as regiões e nas diferentes modalidades de serviços. O papel limitado das autoridades centrais em alguns países levou a políticas e serviços fragmentados, incluindo diferenças inaceitáveis nos níveis de qualidade e de acesso.

A coerência e a coordenação são facilitadas por responsabilidades administrativas integradas no nível nacional e local. Apesar da possibilidade de existirem vários Ministérios interessados e envolvidos em uma política de ECPI, é necessário que um ministério assuma sozinho a responsabilidade, no nível nacional, por todos os serviços em favor das crianças com idade inferior à da escolarização obrigatória. Segundo parece, não é importante que o ministério de responsabilidade seja o da Educação, da Assistência Social ou dos Assuntos Familiares, desde que a educação, a guarda e as funções sociais dos serviços da primeira infância, a partir do nascimento até os 8 anos, sejam reconhecidas e integradas em uma abordagem global. Os países que desenvolveram sistemas sob uma responsabilidade administrativa unificada, no plano nacional, tendem a tratar – tanto a educação, quanto o cuidado das crianças – de uma forma mais global e coerente, com uma abordagem integrada no que diz respeito às questões de pessoal, financiamento, monitoramento etc., Nos países em que a responsabilidade é dividida em função da idade da criança ou em função da orientação social ou educativa, a política e os serviços tendem a ser mais desconexos. No entanto, seja qual for a abordagem, os mecanismos de coordenação entre ministérios ou departamentos locais devem ajudar na formulação dos objetivos comuns e na superação de tal fragmentação. Outra vantagem da integração conceitual e administrativa da política de ECPI é que ela inclui as crianças com idade inferior a 3 anos. Na maior parte dos países os interesses e as necessidades das crianças dessa faixa etária não receberam a prioridade política necessária para garantir uma qualidade e um acesso adequados.

Outra lição de política faz sobressair a necessidade de uma abordagem colaborativa e participativa, em campo. Enquanto o governo deveria desempenhar o papel de direção no sentido amplo, as autoridades regionais e locais, os representantes de empresas, a sociedade civil organizada e os grupos comunitários, deveriam estar envolvidos na formulação e na implantação de uma agenda consistente e exaustiva em relação à ECPI. Esta abordagem inclusiva e participativa ajudará a ga-

Um ministério de referência trabalhando em cooperação com os outros ministérios, departamentos e setores.

Uma abordagem colaborativa e participativa na reforma.

***Vínculos sólidos
entre serviços,
profissionais e
pais no interior
de determinada
comunidade.***

rantir um amplo apoio público à ECPI e a assegurar que múltiplos atores contribuam para as tomadas de decisão. Em particular, é necessário considerar os pais como importantes parceiros na política e nos programas desenvolvidos nas localidades. Todos os países examinados reconhecem que as mães e os pais/homens são os principais responsáveis pelos filhos e que o ambiente do lar é extremamente importante para o bem-estar das crianças. Paralelamente, reconhece-se que a ECPI de qualidade pode apoiar o desenvolvimento e a aprendizagem precoces da criança, assim como seu bem-estar social e econômico a longo prazo. Uma abordagem de parceria fortalece a partilha de responsabilidade entre setores público e privado em relação à ECPI.

No nível dos serviços, parcerias sólidas estabelecidas entre diferentes modalidades de serviços em favor da primeira infância com as famílias e com outros serviços destinados às crianças (por exemplo, escolas, saúde, educação especial), podem favorecer a coerência. Serviços integrados podem ajudar, a satisfazer o leque de necessidades educacionais e de desenvolvimento das crianças em estruturas diferentes e, no longo prazo, em instituições dedicadas à aprendizagem. Isso leva à edificação de parcerias mais estreitas entre pessoal e pais, baseadas no respeito e confiança mútuos. A coordenação pode fortalecer a aprendizagem das crianças, resolver problemas identificados precocemente e garantir uma utilização eficaz dos recursos disponíveis. Em um grande número desses países, os vínculos entre a pré-escola, a escola e os serviços extra-escolares devem ser reforçados, para atenuar as transições vivenciadas pelas crianças. Para terminar, uma abordagem educacional coerente pode apoiar a aprendizagem informal das crianças no seio das famílias e comunidades, desde a primeira infância e para além desta. A partir dessas ocasiões de aprendizagem informal, serão desenvolvidos serviços flexíveis integrados para satisfazer as necessidades dos pais que trabalham e daqueles que não trabalham.

4.1.2. Uma parceria sólida e em pé de igualdade com o sistema educacional

***Apoiar uma
abordagem de
aprendizagem
que, a partir do
nascimento, dura
toda a vida.***

Existe uma tendência no sentido de cooperação acentuada entre a ECPI e o sistema escolar em termos não só de prática, quanto de política. Os movimentos direcionados para uma política integrada de ECPI sob a responsabilidade da educação no Reino Unido e Suécia (igualmente, na Espanha e Nova Zelândia) e, recentemente, na Itália, levantam importantes questões no que diz respeito à relação entre os serviços em favor da primeira infância e o sistema escolar. A integração sob a responsabilidade da educação pode fortalecer os vínculos conceituais e estruturais entre a ECPI e as escolas de ensino fundamental, reconhecendo a ECPI como uma parte importante do processo educativo. Essa

estratégia reconhece que os serviços para a primeira infância são um bem público, à semelhança da escola obrigatória, e que todas as crianças deveriam ter o direito de participar de uma ECPI de qualidade antes de ingressarem na escola. Em todos os países a atenção prestada às transições das crianças entre ECPI e escola levou à compreensão de que os esforços devem concentrar-se na construção de pontes entre os departamentos administrativos, a formação de pessoal, as regulamentações e os programas de estudos. Uma cooperação mais estreita com o sistema educacional traz a perspectiva de uma aprendizagem que dura toda a vida, considerando a primeira infância – desde o nascimento até os 8 anos – uma importante fase para desenvolver disposições e atitudes indispensáveis para tal finalidade. Uma abordagem que promova a aprendizagem durante toda a vida reconhece a importância de oferecer às crianças uma coerência não só através das diferentes fases do sistema educacional, mas também através da aprendizagem efetuada fora das instituições oficiais.

Uma parceria sólida com o sistema educativo oferece a ocasião de reagrupar as diferentes perspectivas e métodos de ECPI com os da escola, concentrando-se nos pontos fortes dos dois setores – por exemplo, a ênfase no envolvimento dos pais e no desenvolvimento social das crianças na ECPI, assim como a concentração nos objetivos educativos e nos resultados a serem alcançados na escola. Muitos esforços terão de ser despendidos para que seja feita a fusão das políticas e das práticas de tal modo que a ECPI e a educação do ensino fundamental se beneficiem reciprocamente dos conhecimentos e experiências de cada setor em relação à primeira infância; deste modo, será possível ajudar as crianças e suas famílias a encarar sem sobresaltos a transição da ECPI para a escola. Alguns países preconizam uma formação inicial integrada que abranja todas as faixas etárias, a fim de que os professores em todos os níveis do sistema educativo compartilhem uma base teórica comum. Quadros programáticos de estudos que estabeleçam a ponte entre a educação pré-escolar e o ensino fundamental (assim como os serviços extra-escolares) ajudam a fortalecer a continuidade pedagógica, enquanto uma formação em serviço para o pessoal da área da primeira infância e da escola de ensino fundamental poderia fortalecer esses vínculos. As necessidades das crianças são amplas; no entanto, corre-se o risco de que uma cooperação reforçada entre as escolas e a ECPI possa levar a uma prática do tipo escolar na organização dos serviços da primeira infância. Uma pressão exercida de cima sobre a ECPI para que ela adote o conteúdo e os métodos da escola de ensino fundamental terá um efeito prejudicial sobre a aprendizagem das crianças. Por conseqüência, é importante que a primeira infância seja vista não só como uma preparação para a etapa seguinte da educação (ou, até mesmo, da idade adulta), mas também como um período distinto em que as crianças

***Apostar nos
pontos fortes da
ECPI e das
escolas.***

vivem a vida à sua maneira. Uma cooperação mais sólida com as escolas constitui uma iniciativa positiva na medida em que for preservado o caráter específico e as tradições de uma prática de qualidade da primeira infância.

4.1.3. Uma abordagem universal do acesso à ECPI com uma atenção particular às crianças com necessidades especiais

Maior atenção à política e aos serviços para crianças com idade inferior a 3 anos, incluindo as licenças maternidade/paternidade.

Os países participantes deste estudo reconheceram o papel do governo na expansão dos serviços, tendo em vista a cobertura integral das crianças de 3 a 6 anos. Estes serviços são reconhecidos como importantes para o desenvolvimento e a aprendizagem precoces das crianças, independentemente do *status* profissional dos pais. Enquanto a tendência é garantir o acesso universal e um campo de desenvolvimento integral para as crianças com idade superior a 3 anos, existe sempre uma diferença significativa no acesso, tanto a serviços de qualidade para os bebês e para as crianças mais novas, quanto aos extra-escolares. Contrariamente aos serviços destinados às crianças com idade superior a 3 anos, não foi colocada suficiente ênfase na melhoria e expansão dessas duas modalidades de serviços, o que sugere a necessidade de uma abordagem mais universal. A abordagem universal não leva necessariamente a uma cobertura integral, tanto mais que, para as crianças mais novas, haverá variações nas necessidades e demandas de ECPI. Isso significa o seguinte: garantir uma vaga em ECPI de qualidade a um custo acessível para todas as crianças que precisam desse serviço. É também necessário tratar as demandas não satisfeitas nas zonas rurais e em regiões isoladas, assim como em algumas comunidades onde vivem famílias com baixa renda. Além disso, *licenças maternidade/paternidade remuneradas com proteção do emprego* – no mínimo, durante um ano – deveriam ser consideradas como parte integrante de qualquer estratégia de conjunto para apoiar os pais que trabalham e têm filhos pequenos. Generosos benefícios de licença maternidade/paternidade para as mães e para os pais/homens poderiam ajudar a reduzir as necessidades e a demanda de investimentos em serviços dispendiosos para os bebês e facilitar uma divisão mais equitativa entre trabalho e responsabilidades familiares. Para satisfazer as necessidades das crianças e dos pais que trabalham, uma abordagem coerente deveria incluir a expansão de serviços extra-escolares a fim de abranger a jornada de trabalho, assim como fortalecer os vínculos conceituais e administrativos entre essas atividades, ou seja, ECPI e escolas.

É importante não só expandir os serviços, mas também garantir um *acesso equitativo* de tal modo que as crianças tenham iguais possibilidades de participarem da ECPI, independentemente da renda familiar, do *status* profissional dos pais, de suas necessidades educativas especiais ou de sua origem étnica ou lingüística. O papel do governo consiste em fixar objetivos e desenvolver estratégias para alcançar as metas fixa-

das. A igualdade de oportunidades significa que todas as crianças deveriam ter a possibilidade de se beneficiar do conjunto de estratégias de aprendizagem ofertadas por uma ECPI de qualidade. Com essa finalidade, os países adotam uma abordagem universal do acesso, prestando uma maior atenção e alocando recursos específicos às crianças com necessidades especiais, além de associarem esses serviços com outras áreas de ajuda. Uma abordagem inclusiva significa que as crianças com necessidades educativas especiais devem ser integradas com os colegas sempre que tal decisão corresponder ao interesse da criança. Quando essa integração não for possível, programas e projetos mais focalizados poderão ser desenvolvidos para oferecer uma igualdade de oportunidades educacionais e para promover a integração social das crianças que vivem em comunidades desfavorecidas. Enquanto o alvo dos recursos e dos serviços em favor de determinadas populações ajudar a responder a essas desigualdades, há o perigo de que os serviços em favor das crianças e famílias desfavorecidas se encontrem menosprezados e sejam de má qualidade. Um grande número de países reconheceram a importância de desenvolver serviços que sejam flexíveis em termos de estrutura, horários e opções de programa para responder às diversas necessidades das crianças e dos pais, quer estes trabalhem ou não. Existe, também, uma demanda por estratégias que visem garantir que os serviços de ECPI respondam às necessidades e aos direitos de populações diferentes do ponto de vista étnico, alocando recursos para a formação do pessoal, para a aquisição de material educativo (por exemplo, livros, música) apropriado do ponto de vista cultural, para um apoio lingüístico, assim como para a expansão de tais serviços até os pais e as comunidades. No entanto, abordagens inclusivas e flexíveis devem garantir um acesso equitativo e de qualidade.

***Uma abordagem
inclusiva e
flexível à
diversidade,
garantindo um
acesso equitativo
e de qualidade.***

4.1.4. Substanciais investimentos públicos nos serviços e na infraestrutura

Ainda que o financiamento dos serviços de ECPI possa ser compartilhado entre diferentes entidades – setor público, setor privado, empresas, pais –, é claro que são necessários *investimentos* públicos por parte das autoridades locais, regionais e nacionais, para apoiar um sistema viável de qualidade e o acesso universal aos serviços. Se pretendermos que a ECPI seja tratada como um serviço público vital – à semelhança das escolas de ensino fundamental –, ela não conseguirá subsistir apenas com o financiamento dos pais usuários. Investimentos públicos limitados levam a uma penúria de programas de boa qualidade, assim como a um acesso desigual e a uma segregação das crianças, segundo a renda familiar. Em vários países as abordagens atuais em relação ao financiamento não garantem um número suficiente de vagas nos serviços de ECPI de qualidade para as famílias que desejam matricular suas crianças nesses

***O
reconhecimento
da ECPI como
um serviço
público exige o
apoio do
governo.***

estabelecimentos. Em particular, a discriminação que, em vários desses países, atinge as crianças oriundas de famílias com baixa renda e imigrantes – além daquelas que têm necessidades educativas especiais – no acesso aos serviços de ECPI levanta sérios problemas de equidade. O valor das taxas de participação e os serviços de ECPI dos diversos países devem ser analisados de perto para que seja possível ter uma idéia de seu impacto sobre o acesso para estas crianças. Também pode ser questionado o papel do setor privado (com ou sem fins lucrativos). Sem recursos suficientes provenientes dos pais ou de outras fontes, os serviços podem ser obrigados a fazer cortes nos seus custos, habitualmente, nos salários e nas gratificações do pessoal, o que pode colocar em perigo a qualidade dos serviços. Para evitar o desenvolvimento de um sistema com dois funcionamentos, os países deveriam prever a destinação de recursos públicos para os serviços privados com a condição de que eles satisfaçam ou superem os padrões requeridos para os serviços públicos. Em termos de mecanismos de financiamento, parece que, sem a regulamentação e o planejamento do governo, as subvenções “de demanda” são insuficientes para garantir um acesso equitativo e uma oferta regular de serviços de qualidade entre diferentes regiões e entre grupos com renda desigual.

Um sistema bem financiado de serviços, apoiado em uma infraestrutura que garanta a qualidade.

Os dados coletados mostram que um sistema coerente de ECPI tem necessidade de um financiamento regular dos serviços, incluindo um substancial financiamento público (direto ou indireto), assim como investimentos públicos constantes na infra-estrutura que dá suporte a tais serviços – a formação permanente em serviço, o planejamento, a pesquisa e o monitoramento. Em um grande número de países, houve uma concentração na expansão e exploração de serviços diretos, sem dar a devida atenção ao desenvolvimento de estruturas duradouras, à possibilidade de realizar um planejamento sustentável no longo prazo e às estratégias a serem implementadas para melhorar a qualidade nas diferentes modalidades de serviço. A fim de tirar o máximo proveito de orçamentos limitados e de evitar uma duplicação dos esforços, uma utilização racional dos recursos pressupõe novas maneiras de *coordenar* o planejamento e as destinações. Os governos devem desenvolver estratégias claras de financiamento para alocar e utilizar, de maneira eficaz, recursos escassos. Em geral, há necessidade de um melhor monitoramento da distribuição de financiamento público e privado, nos diferentes níveis de governo e no interior dos diferentes departamentos e programas, assim como das consequências decorrentes desses diferentes graus e abordagens de financiamento relativamente à oferta, à demanda, às matrículas e à qualidade. Em alguns países, o acesso universal – para todas as famílias que desejarem matricular os filhos em um programa de qualidade – só será possível com recursos adicionais. A melhoria de qualidade tem implicações em termos de custos, especialmente, se isso significa o aperfeiçoamento da formação do pessoal, o desenvolvimento das oportunidades de carreira, o aumento dos salários e a melhoria das condições de trabalho.

4.1.5. Uma abordagem participativa para a melhoria e a garantia da qualidade

Apesar das diferenças nos níveis local e nacional em relação à maneira como a qualidade é compreendida, a maior parte dos países participantes deste estudo reconhecem a importância de serem desenvolvidos objetivos gerais para orientar o sistema em direção a experiências da primeira infância que alimentem o desenvolvimento e a aprendizagem globais da criança. Além disso, a criação e a implantação constante de padrões em diferentes níveis do sistema traz uma garantia mínima quanto à segurança e à saúde da criança. Esses padrões tendem a focalizar-se nos aspectos estruturais da qualidade e de seu processo. Uma das principais diferenças políticas que se pode constatar é a seguinte: a abrangência da legislação em relação aos serviços privados (com ou sem fins lucrativos). Trata-se de um ponto de particular interesse, na medida em que a maior parte das crianças com idade inferior a 3 anos frequenta serviços privados ou estabelecimentos informais. Um acesso equitativo a serviços de qualidade só será possível na medida em que o monitoramento da qualidade, a assistência, a vigilância, a oferta de vagas e os custos forem tratados da mesma forma, tanto nos serviços públicos, quanto nos serviços privados. Por razões de equidade, a regulamentação deverá ser aplicada em todos os serviços, do setor público ou privado, e deveria abranger os bebês e as crianças mais novas, a pré-escola e os serviços extra-escolares; ao mesmo tempo, será necessário reconhecer que os diferentes serviços e faixas etárias podem exigir diferentes padrões de qualidade. A fim de satisfazer tais padrões, os serviços deverão ser apoiados por uma sólida infra-estrutura de mecanismos coordenados entre os níveis nacional, regional e local, para garantir um financiamento adequado, destinado a atrair e conservar, na área da primeira infância, profissionais altamente qualificados.

Um acesso em pé de igualdade a serviços de qualidade depende do poder público nos níveis nacional, regional e local, que deve assumir a principal responsabilidade no financiamento e no apoio ao seu desenvolvimento, sejam eles públicos ou privados. Os governos devem apoiar e incentivar as iniciativas locais. No âmbito desses países, é necessário equilibrar os padrões de qualidade dos diferentes serviços, garantindo que os níveis de qualidade e dos serviços sejam uniformizados entre regiões e modalidades de atendimento. Além disso, é necessário responder às necessidades extremamente diferentes das comunidades. A política e os serviços deveriam procurar a superação dos padrões e o aprimoramento constante da qualidade e da coerência das experiências das crianças. Para além de manter, no mínimo, esses padrões, a tarefa de definir e garantir a qualidade deveria ter uma dimensão participativa e democrática, implicando grupos diferentes de crianças, pais, famílias e profissionais que trabalham na área da primeira infância. A maneira como a qualidade é desenvolvida e a ênfase colocada

A aplicação de padrões de qualidade reguladores para todas as modalidades de serviços mantidas por investimentos articulados.

Um processo participativo e democrático para definir e garantir a qualidade.

Referencial pedagógico centrado no desenvolvimento global da criança a fim de manter a qualidade da prática.

Um monitoramento que apóia e envolve os profissionais, os pais e as crianças.

nas prioridades e perspectivas são diferentes, consoante os países. Enquanto alguns deles desenvolveram diferentes abordagens para trabalhar com as crianças, a maior parte dos países participantes deste estudo reconhecem a importância de adaptar as práticas às necessidades das crianças, levando em consideração as energias e as diferenças dos indivíduos.

Um referencial pedagógico poderá ajudar a orientar a prática e garantir padrões coerentes entre diferentes modalidades de serviços em favor da primeira infância. Ele poderá fornecer uma base a partir da qual se faça o debate sobre o que é a qualidade e de que maneira torná-la concreta. Um referencial pedagógico poderá igualmente promover a continuidade na aprendizagem das crianças e atenuar a transição delas para a escola obrigatória. Segundo parece, a eficácia desses referenciais é maior quando visam o desenvolvimento global da criança e seu bem-estar – e não quando se limitam aos objetivos de alfabetização e de cálculo – e quando são suficientemente flexíveis para permitir que os educadores experimentem diferentes abordagens metodológicas e pedagógicas. Independentemente de serem concebidos no nível nacional, local ou do programa, essas orientações deveriam ser co-construídas a partir da consulta de um amplo leque de atores: pessoal, pais e outros membros da comunidade. Uma implantação bem-sucedida das diretrizes programáticas poderá ser consolidada por uma formação contínua e pela intervenção de consultores pedagógicos.

A inspeção e a vigilância da qualidade pode garantir que os serviços satisfaçam padrões uniformes entre regiões e setores. Um sistema de garantia da qualidade compreende inspeções – e, ao mesmo tempo, uma vigilância para que seja verificada a aplicação das regras e regulamentações – *assim como* mecanismos destinados a oferecer uma orientação e ajuda pedagógicas. Alguns países desenvolveram medidas quantitativas da qualidade que visam os aspectos ambientais, organizacionais e os processos dos serviços. Essas avaliações poderiam ser completadas por meio de processos que servem de suporte aos serviços e permitem que eles sofram modificações, cresçam e se desenvolvam. Um grande número de países incentivam a aplicação de métodos de auto-avaliação, com validação externa, além da utilização de práticas auto-reflexivas contínuas do pessoal, dos pais e das crianças, como elementos importantes para garantir a qualidade e aprimorar os esforços.

4.1.6. Formação apropriada e condições de trabalho para o pessoal em todas as modalidades de serviço

Este estudo temático mostrou que a maior parte do pessoal que trabalha com crianças de 3 a 6 anos em serviços destinados à primeira infância e financiados pelo setor público, é bastante qualificado, ou seja, tem 3 anos, no mínimo, de educação pós-secundária. No entanto, a situação não é uniforme no que diz respeito às diferentes

modalidades de serviços. Nos sistemas sob diferentes responsabilidades, o pessoal que trabalha com crianças de idade inferior a 3 anos no setor da assistência social tende a ter um nível de formação mais baixo, além de salários e condições de trabalho menos qualificados, em relação ao que oferecido aos profissionais da educação. As repercussões decorrentes de tal situação são bastante sérias para as crianças, no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados. Nos sistemas mais integrados, existe um sistema unificado de formação para os profissionais, com níveis elevados de salário e adequadas condições de trabalho nos diferentes grupos de idade e modalidades de serviços. A formação em serviço e as ocasiões de desenvolvimento profissional são desiguais em muitos países; neste caso, é necessário prestar maior atenção ao desenvolvimento de uma estrutura de carreira que transponha a fronteira entre educação e cuidado. Na maior parte desses países, as condições de trabalho e a formação para os empregados da guarda familiar e dos serviços extra-escolares têm necessidade de serem reconsideradas e aperfeiçoadas de tal modo que esses trabalhadores sejam reconhecidos e apoiados como profissionais qualificados. Os trabalhadores auxiliares têm de executar, igualmente, importantes tarefas, além de desempenharem um papel de grande responsabilidade na ECPI; por isso, convém aperfeiçoar sua formação e suas condições de trabalho.

A demanda de serviços mais flexíveis por parte das famílias e das crianças faz sobressair a necessidade de reconceitualizar os papéis dos trabalhadores de ECPI para que fiquem em condições de assumir um amplo leque de responsabilidades educativas e sociais que, na maior parte desses países, estão acima dos objetivos da formação básica. Daí, pode-se deduzir que a formação do pessoal deveria estabelecer um equilíbrio entre os métodos e seu conteúdo específico, necessários para o trabalho em favor das crianças com um interesse mais amplo em relação à maneira como o setor funciona e contribui para a integração social, assim como para atingir os objetivos da aprendizagem por toda a vida. Isso compreende maior concentração nos métodos de comunicação e de colaboração com os pais de diferentes origens e uma flexibilidade na oferta de oportunidades para que eles se envolvam com a ECPI freqüentada pelos filhos. Significa, igualmente, que devem ser despendidos mais esforços na formação e contratação de pessoal de modo que seja o reflexo da diversidade da comunidade local. Por conseguinte, é importante garantir que uma rede aberta de carreiras permita que um grande número de estagiários de diferentes origens étnicas e sociais tenha acesso ao sistema. Outro desafio consiste em ajudar os profissionais a compreender e utilizar a rica diversidade das culturas em seu trabalho cotidiano com as crianças e as famílias, procurando integrar a dimensão multicultural em todos os componentes da formação inicial e contínua.

Uma ECPI de qualidade depende de uma sólida formação do pessoal e de condições adequadas de trabalho no setor.

Ampliar a formação inicial e a formação em serviço para que sejam o reflexo de um amplo leque de responsabilidades educativas e sociais.

Desenvolver estratégias para recrutar e conservar uma força de trabalho qualificada, diversa e mista.

A admissão e a permanência de uma força de trabalho qualificada constitui um dos principais desafios a serem enfrentados no futuro. No nível nacional, existem várias estratégias para tratar o problema, mas não está claro se elas serão bem-sucedidas a longo prazo. Uma necessidade premente faz-se sentir para abordar as condições de trabalho do conjunto do pessoal – incluindo a guarda domiciliar – a fim de garantir que uma carreira na ECPI seja satisfatória, respeitada e financeiramente viável. As consequências em termos de custo são reais, o que exige maior volume de investimentos públicos, que não poderão ser cobertos pela elevação das contribuições financeiras dos pais, nem por economias feitas em outros setores da administração pública. Finalmente, a feminização do setor tem tido consequências negativas para o *status* econômico e social da mão-de-obra, ainda que, e apesar disso, seja reduzido o número de países que tenham implementado estratégias para recrutar um maior número de homens para a profissão. Com raras exceções, os países não chegaram a tratar a questão mais ampla do papel dos homens como cuidadores de crianças, tanto nos serviços domiciliares, quanto fora do domicílio, nem o que isso implicaria para o pessoal, para as crianças, para os pais e para a sociedade. Seja como for, a melhoria da formação, do *status* e das remunerações para *todos* os trabalhadores desta área – e a garantia de um acesso ao desenvolvimento profissional – ajudaria a resolver algumas das dificuldades de admissão e reter, na profissão, mulheres e homens de diferentes origens sociais.

4.1.7. Atenção sistemática à coleta de dados e ao monitoramento

Procedimentos coerentes para coletar e analisar dados sobre os direitos das crianças.

Considerando as tendências a uma descentralização acentuada em favor das autoridades e das instituições locais, mecanismos bem financiados para monitorar os sistemas de ECPI são importantes para apoiar o aprimoramento da qualidade. A coleta e o desenvolvimento sistemático de dados sobre a oferta de serviços e sua utilização, assim como sobre as necessidades não satisfeitas em relação aos níveis e formação do pessoal, além de outros aspectos do fornecimento de serviços, são necessários para ajudar os quadros políticos de decisão, nos níveis nacional e local, a exercerem sua função a partir dessas informações sobre a ECPI⁵². Apesar do número considerável de dados disponíveis, são diferentes os métodos de coleta da informação existentes nos setores da saúde, da educação e dos serviços sociais, assim como entre os diferentes prestadores de serviços. Um procedimento sistemático é necessário para coletar e fornecer informações sobre a ECPI que sejam coerentes e comparáveis, no âmbito de cada país, assim como entre os diferentes países. A implantação de uma coleta nacional de dados sobre as crian-

⁵² Esta Seção é extraída de um documento preparado por Rostgaard (2000) para o Estudo Temático.

ças, sobre os programas que lhes são propostos e sobre o pessoal que trabalha com elas, é um imperativo inadiável que depende apenas da responsabilidade das lideranças nacionais.

O estudo temático identificou várias *lacunas* nos dados que são outros tantos obstáculos que impedem as comparações no nível nacional ou transnacional. Especificamente, as abordagens atuais de coleta de dados tendem a concentrar-se nos serviços educacionais para as crianças com idade superior a 3 anos. Será necessário despender esforços, no nível nacional, para coletar dados sobre os serviços que funcionam em centros inteiramente privados e sobre a guarda familiar, na medida em que esses serviços são os que, muitas vezes, acolhem as crianças com idade inferior a 3 anos. Os esforços futuros para a coleta de dados deveriam abranger todas as faixas etárias, desde o nascimento até os 8 anos, e incluir todas as modalidades de serviços, independentemente de sua vinculação administrativa (educação, assistência social), das fontes de financiamento (pública ou privada), ou do espaço físico (centro, escola, domicílio). A legislação atinente às licenças maternidade/ paternidade deve ser avaliada em função da acessibilidade ao direito, duração e remuneração; além disso, devem ser coletadas estatísticas comparáveis sobre a maneira como são gozadas tais licenças. Indicadores sobre as condições de vida (por exemplo, dados demográficos, sociais e sobre o emprego) podem tornar mais claras as variações de necessidades e de demandas. Deveria ser, igualmente, documentada a oferta de modalidades informais. Os indicadores de qualidade devem incluir dados sobre a quantidade e a qualidade. Os indicadores sobre a oferta de vagas e o acesso deveriam fornecer informações sobre os objetivos dos serviços, as faixas etárias de atendimento, o custo para os pais (incluindo as diferenças de taxas) e o número de crianças participantes. No futuro, a utilização de equivalências de tempos de permanência para converter tempos parciais em tempo integral, e trimestres em ano completo, facilitaria a comparação no interior de cada país e entre os países. Seria, talvez, necessário criar uma rede internacional para identificar as lacunas, as prioridades e os métodos comparáveis de coleta de dados na área de ECPI.

Identificar e tratar o problema da falta de dados na área, através de esforços internacionais.

4.1.8. Uma agenda permanente e de longo prazo para a pesquisa e avaliação

As pesquisas nas principais áreas da política concernente à ECPI constituem um elemento essencial de um processo contínuo de melhoria. Implantar, no nível nacional, uma infra-estrutura de pesquisa, constante e sólida, exige que o governo se comprometa com um financiamento a longo prazo, combinando-o com uma agenda de pesquisas e a oferta de várias oportunidades de formação. A criação de uma estrutura estável de pesquisa permitiria o enriquecimento e a eficácia do processo de

Pesquisas em áreas relativas aos principais objetivos de política e a relação entre pesquisa, política e prática.

decisão política, assim como a elevação da qualidade do conjunto da ECPI. À semelhança do que ocorre em outras áreas de política social e educacional, este campo de pesquisa evolui rapidamente, havendo necessidade de atualizações constantes na pesquisa e na avaliação para reforçar as conexões entre pesquisa, política e prática. A pesquisa internacional na área da primeira infância tem crescido, embora seja dominada pelo mundo anglófono, que representa um paradigma particular. Investimentos crescentes na pesquisa são necessários em todos os países participantes.

Ampliar a agenda de pesquisas a áreas e disciplinas sub-representadas.

A agenda de pesquisas poderia ser ampliada para incluir áreas e disciplinas que, no passado, não receberam uma grande atenção. Os problemas e as metodologias da psicologia do desenvolvimento têm desempenhado, tradicionalmente, um papel predominante em uma grande parte da pesquisa sobre a ECPI. Apesar dessa perspectiva ser importante, existe a necessidade de maior concentração das pesquisas em outras disciplinas entre as quais a antropologia, a sociologia, o serviço público e a teoria da aprendizagem. Por exemplo, a *sociologia da criança* poderia trazer dados precisos sobre as condições bastante diferentes em que se dá o crescimento das crianças, as concepções que elas têm do mundo, suas experiências na ECPI. A descrição de seu emprego do tempo cotidiano ajudaria os adultos a aprofundar suas percepções e concepções em relação às crianças e a suas redes sociais. Estudos que incidem sobre a qualidade do processo em diferentes *ambientes de aprendizagem* oferecer-nos-iam dados válidos e ajudariam os quadros políticos de decisão a terem uma idéia em relação às prioridades a respeitar na implantação e melhoria da qualidade. Como é possível ajudar, adequadamente, as crianças a desenvolverem capacidades para se virarem na vida e na escola? Qual é o bom equilíbrio entre atividades iniciadas pelas crianças e aquelas dirigidas por adultos? Como os profissionais podem dar-se conta de que estão desempenhando suas funções a contento? Como práticas diferentes da linguagem e da alfabetização podem influenciar as capacidades das crianças? São necessárias pesquisas para explorar os *parâmetros estruturais* (por exemplo, regulamentação, governança, formação, financiamento etc.) de uma ECPI de qualidade, assim como pesquisas sobre a *infra-estrutura* e suas relações com a qualidade. Para terminar, são necessários estudos de *pesquisa longitudinal* sobre o impacto, a curto e a longo prazos, da ECPI em relação às crianças, às famílias e à sociedade.

É necessário, igualmente, implementar um amplo leque de instrumentos de pesquisa e de avaliação. O desenvolvimento de instrumentos de pesquisa e de procedimentos de avaliação, sensíveis às dinâmicas complexas dos ambientes da primeira infância, assim como às interdependências entre as crenças e as práticas das famílias, e as respostas provenientes do centro de guarda, seria um importante passo para avançar na direção de uma melhor compreensão nessas áreas. Pes-

quisas baseadas em procedimentos de auto-avaliação e uma pesquisa ativa permitiriam apoiar uma reflexão crítica e um desenvolvimento de trabalho em equipe, além de completar a avaliação externa. Deveria ser dado um amplo apoio às análises custo/benefício de diferentes práticas e iniciativas que estão em curso. Para concluir, é necessário implantar estratégias para difundir, de forma eficaz, por diversos públicos, as conclusões das pesquisas e os exemplos de práticas bem-sucedidas. Os governos deveriam apoiar iniciativas comunitárias inovadoras para torná-las duradouras e dar a conhecer as lições dessas experiências no interior de cada país e entre os diferentes países. Observatórios ou institutos da primeira infância nacionais ou internacionais, redes e grupos técnicos de trabalho, assim como reuniões regulares e ocasiões para o diálogo e a pesquisa transnacionais poderiam ajudar a monitorar o impacto das diferentes iniciativas políticas e contribuir para o aprimoramento da política de desenvolvimento.

4.2. Orientações futuras do trabalho

Os países participantes que adotaram, em parte ou na totalidade, estes elementos-chave de política bem-sucedida compartilham um profundo envolvimento em relação às crianças e suas famílias. Eles assumiram, em parceria estreita com os pais, a responsabilidade pela educação e cuidado de seus mais jovens cidadãos. De diferentes maneiras, estes países têm despendido esforços para garantir o sucesso de todas as crianças, além de prestarem maior atenção àquelas que têm necessidade de um apoio especial. Em suas agendas políticas, a qualidade situa-se em lugar de destaque como meio de garantir que, além de terem oportunidades iguais de participar da ECPI, as crianças se beneficiem dessas experiências de tal modo que estas promovam seu desenvolvimento e sua aprendizagem. *Entre os numerosos problemas que lotam sua agenda política, estes países reconheceram a prioridade às crianças*, eles deram-se conta de que são necessárias sólidas políticas nacionais ou locais para amparar as crianças em seus primeiros anos de vida. A ECPI é compreendida não só como uma preparação para a escolaridade formal ulterior, mas também como uma ocasião de incentivar um saudável desenvolvimento emocional, social e físico, além de fazer surgir disposições para aprender durante o resto da vida. No entanto, por si sós, mudanças políticas não são suficientes para conseguir o acesso universal a uma ECPI de qualidade. Este Relatório colocou em evidência o vínculo inextricável entre o contexto social e a natureza das políticas e dos serviços em favor das crianças e suas famílias. Talvez já tenha chegado o tempo de desencadear e manter um debate mais amplo sobre o lugar do governo, das crianças e da família nos diferentes países e, em particular, sobre as necessidades atuais e futuras das crianças e das famílias em uma sociedade pós-industrial, baseada sobre o conhecimen-

Implementar um leque de métodos e de estratégias de disseminação para informar diversos públicos.

Os elementos-chave de uma política bem-sucedida devem ser debatidos à luz das construções sociais da infância.

O estudo identificou várias questões e desafios que ainda continuam em suspense para um futuro trabalho entre os diferentes países.

to. A criação de um fórum tendo em vista um debate democrático sobre as construções sociais da infância, sobre os objetivos das políticas e dos serviços de ECPI e sobre os papéis dos diferentes atores, constituiria um importante ponto de partida para o desenvolvimento de uma visão compartilhada sobre o futuro.

Uma das principais lições a extrair deste estudo é a seguinte: as diferentes abordagens às questões do acesso e da qualidade nos diversos países pode ajudar a informar os quadros políticos de decisão em cada país sobre os méritos relativos das diferentes opções políticas. Seria apreciável um trabalho transnacional aprofundado que se concentrasse em alguns problemas e desafios-chave na área da primeira infância. Baseando-se nas conclusões do Estudo Temático, o trabalho político futuro, nessa área, deveria prestar atenção às seguintes questões:

- Como é que ocorrem as mudanças nas crianças? O que é uma criança bem-sucedida? Quais são os objetivos das instituições da primeira infância? Como é que elas defendem os interesses das crianças? Como é que as sociedades compreendem a aprendizagem, o cuidado, o conhecimento? Como é que as sociedades co-constroem as infâncias? Qual é o impacto das diferentes construções da infância no âmago da sociedade e como a construção dominante afeta os diferentes subgrupos? Como as demandas de TIC (Tecnologias da Informação e das Comunicações), a economia do conhecimento, o multiculturalismo e a globalização afetam a ECPI?
- Que políticas deveriam ser desenvolvidas para garantir uma ECPI abordável para as crianças que não têm acesso à qualidade, ou seja, crianças com idade inferior a 3 anos, crianças de famílias com baixa renda, crianças com necessidades especiais, crianças oriundas de minorias étnicas, crianças vivendo em zonas rurais?
- Qual é o raciocínio subjacente às diferentes maneiras de organizar a política e os serviços de ECPI? Como os países podem evoluir para sistemas integrados em favor da primeira infância? Quais são as implicações e os desafios em termos de política e de prática? Como a política e a prática podem estimular parcerias sólidas e equilibradas entre a ECPI e as escolas, utilizando os pontos fortes dos dois setores?
- Qual seria o valor do investimento suplementar para melhorar a qualidade e o acesso? Quem deveria financiar o sistema? Quais são os retornos sobre os investimentos? Quais são as vantagens e desvantagens dos diferentes sistemas de financiamento? Como os governos deveriam alocar os recursos? Qual deveria ser a distribuição dos investimentos entre as licenças maternidade/paternidade e os serviços destinados aos bebês e às crianças mais novas?

- Como pretendemos estruturar a mão-de-obra dedicada à primeira infância? Por que motivo é reduzido o número de homens nesta área? Quais são as consequências de tal situação para as crianças, para os pais, para os trabalhadores e para a sociedade em seu conjunto? Uma força de trabalho mista e diversificada do ponto de vista étnico é desejável e, no caso afirmativo, por que motivo? Quais são as estratégias mais promissoras para conseguir isso?
- Como nossa sociedade responderá à falta de pessoal? Os países irão recrutar trabalhadores pouco qualificados, fazendo apelo à “reserva de mercado” de mulheres imigrantes, pouco qualificadas, ou aos beneficiários da assistência social? A profissão será revalorizada de maneira a torná-la mais atraente para os potenciais trabalhadores?
- Como a política de ECPI pode ajudar os pais a equilibrar trabalho e vida familiar? Como o governo, os empregadores e os profissionais da primeira infância podem promover o envolvimento dos pais na ECPI, considerando os horários e os esquemas de trabalho? Que significa, na prática, a flexibilidade nos locais de trabalho? Como pode ser garantida a paridade? Quais são as implicações das diferentes opções de trabalho familiar para os homens, para as mulheres e para as crianças? Quais são os cenários futuros para combinar a guarda (atendimento), o trabalho e a aprendizagem por toda a vida?
- Como os países podem abordar as lacunas de informação identificadas neste estudo temático? Que tipos de dados, indicadores e pesquisas são necessários para escorar a política de desenvolvimento na área da primeira infância? Quais são as prioridades imediatas em termos de dados? Qual informação deveria ser regularmente coletada, no nível nacional e internacional? Quais mecanismos deveriam ser utilizados?

A primeira infância está bem implantada na agenda política dos governos dos países participantes deste estudo. Este Relatório, à semelhança das outras análises políticas produzidas propositadamente para este projeto da OCDE, demonstrou que o conjunto dos 12 países participantes deste Estudo Temático deveriam estar satisfeitos com suas realizações no decorrer da última década: alguns fizeram enormes progressos, em particular, se levarmos em consideração o ponto de onde eles começaram seu trabalho; outros, cujo interesse por esta área já é antigo, trabalharam para consolidar e atualizar suas políticas e práticas. As crianças e as famílias têm a possibilidade de se beneficiarem dos esforços despendidos para expandir os serviços de ECPI, melhorar sua qualidade e promover a coerência das políticas. Os governos aprimora-

ram a formação do pessoal, trabalharam para envolver nesta ação os pais e as famílias, além de desenvolverem uma cooperação mais sólida com o sistema escolar e outros setores associados. Apesar dos desafios significativos que ainda terão de ser enfrentados, são impressionantes os avanços e as realizações dos últimos anos. Esperamos que este projeto da OCDE e as futuras atividades venham a contribuir para conquistas ainda mais amplas na área da primeira infância.

Bibliografia

As referências repertoriadas mais abaixo são as que são citadas no texto. Os Relatórios Preparatórios, assim como os Relatórios por País da OCDE, contêm listas de referências mais completas, provenientes de fontes nacionais.

ALVESTAD, M.; PRAMLING, I. A Comparison of the National Pre-School Curricula in Norway and Sweden. *Early Childhood Research and Practice*, v. 1, n. 2, 2000.

AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION; AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION; NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENTS IN EDUCATION. *Standards for Educational and Psychological Testing*. Washington, DC: American Educational Research Association, 1999.

AUSTRÁLIA. New South Wales Department Of Community Services. *Draft of the Practice of Relationships: Essential Provisions for Children's Services.*, Sidney, Austrália: NSW Curriculum Framework for Children's Services, abr. 2000.

BARNETT, W. S. Long-term Effects of Early Childhood on Cognitive and School Outcomes. *The Future of Children: Long-term Outcomes of Early Childhood Programs*, v. 5, n. 3, p. 25-50, 1995.

_____; MASSE, L. Funding Issues for Early Care and Education in the United States. In: UNITED STATES. Department of Education. *Relatório Preparatório dos Estados Unidos da América para o Estudo Temático da OCDE*. Washington, DC: Office of Educational Research and Improvement, 2000.

BOOCOOCK, S. S. Early Childhood Programs in Other Nations: Goals And Outcomes. *The Future of Children: Long-term Outcomes Of Early Childhood Programs*, v. 5, n. 3, p. 94-114, inverno, 1995.

BOWMAN, B.; DONOVAN, M. S.; BURNS, M. S. *Eager to Learn: Educating our Preschoolers*. Washington, DC: National Academy Press, 2000.

BREDEKAMP, S.; COPPLE, C. *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs*. Ed. Rev. Washington, DC: National Association for the Education of Young Children, 1997.

- BÜHLER INSTITUTE. *A Survey of the Childcare Environment: the Conditions that Foster or Hamper Development*, part 1. Viena, Áustria: Bühler Institute, 1994.
- BUSH, J.; PHILLIPS, D. A. International Approaches to Defining Quality. In: KAGAN, S. L.; COHEN, N. E. *Reinventing Early Care and Education: a Vision for a Quality System*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996. p. 65-80.
- CARR, M.; MAY, H. The Whariki: Curriculum Voices. In: PENN, H. *Early Childhood Services: Theory, Policy And Practice*. Milton Keynes, Buckingham: Open University Press, 2000. p. 53-73.
- CASPER, L. M. What Does it Cost to Mind our Preschoolers? In: UNITED STATES. Department of Commerce. *Current Population Reports: Household Economic Studies*. Washington, D.C.: US Department of Commerce, 1995. p. 70-52.
- CHRISTOPHERSON, S. Childcare and Elderly Care: What Occupational Opportunities For Women? *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*. Paris, França: OCDE, n. 27. 1997.
- CLEVERLEY, J.; PHILLIPS, D. C. *Visions of Childhood: Influential Models from Locke to Spock*. Ed. Rev. Nova York, NY: Teachers College Press, 1986.
- COCHRAN, M. Public Child Care, Culture, and Society: Croscutting themes. In: COCHRAN, M. *International Handbook of Child Care Policies and Programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993. p. 627-658.
- COST, QUALITY, AND CHILD OUTCOMES STUDY TEAM. *Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centers*. Denver, Colorado: University of Colorado/ Department of Economics, 1995.
- _____. *The Children of the Cost Quality, and Outcomes Study Go To School: Executive Summary*. Chapel Hill, NC: Frank Porter Graham Child Development Center, 1999.
- DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. Londres: Falmer Press, 1999.
- DAVID, T. et al. *Making Sense of Early Literacy: A practitioner's perspective*. Stoke-on-Trent: Trentham Books, 2000.
- DINAMARCA. Ministério Das Questões Sociais. *Social Policy in Denmark: Child and Family Policies*. Copenhagen, Dinamarca: MQS, 1997.
- DUNCAN, G. J.; BROOKS-GUNN, J. *Consequences of Growing up Poor*. Nova York, NY: Russel Sage Foundation, 1997.
- EARLY CHILDHOOD EDUCATION FORUM AND NATIONAL CHILDREN'S BUREAU. *Quality in Diversity in Early Learning: A Framework for Early Childhood Practitioners*. Londres: National Children's Bureau Enterprises Ltd., 1998.
- EDWARDS, C.; GANDINI, L.; FORMAN, G. *The Hundred Languages of Children*. Norwood, NJ: Ablex, 1993.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Ministério Da Saúde e dos Serviços Sociais. *Access to Child Care for Low Income Working Families*. Washington, DC: 1999. Disponível em: <<http://www.acf.dhhs.gov/programs/ccb/reports/ccreport.htm>>

- _____. Ministério do Trabalho, Departamento das Estatísticas sobre o Trabalho, *National Occupational Employment and Wage Estimates, 1998*. Washington, DC: 1998. Disponível em: <http://stats.bls.gov/oes/national/oes_nat.htm> Acesso em: dez. 2000.
- _____. *Labor Force Statistics from the Current Population Survey*. Washington, DC, US Government Printing Office, 2000.
- _____. US General Accounting Office. *Early Childhood Centers: Services to prepare children for school often limited*. Washington, DC: US General Accounting Office, 1995. p. 95-121.
- EUROPEAN NETWORK FOR SCHOOL-AGE CHILDCARE. *Empowering the Parents: Report of 5th International Congress*. Gand, Bélgica: VBJK, 1994.
- EUROSTAT. *Chiffres clés de l'éducation en Europe, 1999-2000*. Luxemburgo: Comissão Europeia, 2000.
- EVANS, J. M. Firm's Contribution to the Reconciliation between Work and Family Life. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*. Paris: OCDE, n. 48, 1998. 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/employment/docs.htm>>
- FAGNANI, J. Parental Leave in France. In: MOSS, P.; DEVEN, F. *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*. Bruxelas: NIDI/CBGS Publications, 1999. pp. 69-81.
- FÖRSTER, M. F. Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area. *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*. Paris, França: OCDE, n.42, 2000.
- FULLER, B. et al. *Remember the Children: Mothers balance work and child care under welfare reform*, University of California, Berkeley and Yale University, PACE Growing Up in Poverty Project. Berkeley, CA: University of California, Berkeley University, Yale University, 2000.
- GALINSKY, E. et al. *The Study of Children in Family Child Care and Relative Care*. Nova York: Families and Work Institute, 1994.
- GALLAGHER, J.; CLIFFORD, R. The Missing Support Infrastructure in Early Childhood. *Early Childhood Research and Practice*, v. 2, n. 1, primavera, 2000.
- GREENSPAN, S. I.; WIEDER, S. *The Child with Special Needs: Encouraging intellectual and emotional growth*. Reading, MA: Perseus Books, 1998.
- GREGG, P.; HARKNESS, S.; MACHIN, S. *Child Development and Family Income*. York, Reino Unido: York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation, 1999.
- GUNNARSSON, L.; MARTIN KORPI, B.; NORDENSTAM, U. *Early Childhood Education and Care Policy in Swede*. [Relatório preparatório redigido para o estudo temático da ocde sobre as políticas de educação e de cuidado em favor das crianças]. Estocolmo, Suécia: Ministério da Educação e da Ciência, 1999.
- HARMS, T.; CLIFFORD, R.; CRYER, D. *Early Childhood Environment Rating Scale*, Ed. Rev. Nova York: Teachers College Press, 1998.
- _____; CRYER, D.; CLIFFORD, R. *Infant/Toddler Environment Rating Scale*. Nova York: Teachers College Press, 1990.

- .HODGKIN, R.; NEWELL, P. *Effective Government Structures for Children*: Report of a Gulbenkian Foundation inquiry. Londres: Fundação Gulbenkian, 1996.
- HOLANDA. Ministério da Saúde; Ministério da Assistência Social; Ministério do Esporte; Ministério da Educação, da Cultura e da Ciência. *Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands*. [Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE sobre as Políticas da Educação e Cuidado das Crianças]. Haia, Holanda: Vws, OcenW, 2000.
- JAMES, A.; PROUT, A. *Constructing and Deconstructing Childhood*: Contemporary issues in the sociological study of childhood. Brighton, Reino Unido: Falmer Press, 1990.
- _____; JENKS, C. ; PROUT, A. *Theorizing Childhood*. Oxford, Reino Unido: Polity Press, 1998.
- JAROUSSE, J. P.; MINGAT, A.; RICHARD, M. La scolarisation maternelle à deux ans: effets pédagogiques et sociaux. *Éducation et Formation*. Paris: Ministério da Educação Nacional e da Cultura, abr./jun. 1992.
- JENSEN, J. J. *Men as Workers in Childcare Services: a Discussion Paper*. Bruxelas, Bélgica: Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Européia, 1996.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION. *Findings*: Meeting the needs of refuge families and their children. York, Reino Unido: Social Policy Research, nov. 1995. (Social Policy Research; 86).
- KAGAN, J. *Three Seductive Ideas*. [Estados Unidos da América]: Harvard University Press, 1999.
- KAGAN, S. L.; COHEN, N. E. *Not by Chance*: Creating an Early Care and Education System for America's Children. The Quality 2000 Initiative. [Relatório integral]. New Haven, CT: Bush Center in Child Development and Social Policy, Yale University, 1997.
- KAGITCIBASI, C.; BEKMAN, S. *Cognitive Training Programme*, Istambul, Turquia: Finans Vakıf Publications, 1991.
- KAMERMAN, S. B. Early Childhood Education and Care: An overview of development in the OECD countries. *International Journal of Education Research*, v. 33, n. 1, p. 7-29, 2000a.
- _____. Parental Leave Policies: An essential ingredient in early childhood education and care policies. *Social Policy Report*, v. 14, n. 2, p. 3-15, 2000b.
- _____; KAHN, A. J. *A Welcome for Every Child*: Care, education, and family support for infants and toddlers in Europe. Arlington, VA: Zero to Three, National Center for Clinical Infant Programs, 1994.
- _____. Investing in Children: Government Expenditure for Children and Their Families in Western Industrialized Countries. In: CORNIA, G. A.; DANZIGER, E. *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995*. Oxford: Clarendon Press, 1997. p. 91-121.
- KARLSSON, M. *Family Day Care in Europe*. Bruxelas, Bélgica: Rede das Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Européia, 1995.
- KAROLY, L. A. et al. *Investing in our Children*: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions. Santa Monica, CA: RAND, 1998.
- KEMPSON, E. *Life on a Low Income*. York, Reino Unido: Joseph Rowntree Foundation, 1996.

- LINDSEY, G. Brain Research and Implications for Early Childhood Education. *Childhood Education*, v. 75, n. 2, p. 97-101, 1998.
- MEISELS, S. Designing Meaningful Measurements for Early Childhood. In: MALLORY, B.; NEW, R. *Diversity and Developmentally Appropriate Practices: Challenges for early childhood education*, York: Teachers College Press, 1994. p. 202-222.
- MEYERS, M. K.; GORNICK, J. C. Early Childhood Education and Care: Cross-national variation in service organization and financing. In: REUNIÃO CONSULTIVA SOBRE OS DESENVOLVIMENTOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE POLÍTICA DA EDUCAÇÃO E CUIDADO DAS CRIANÇAS, 11-12 mai. 2000. *Relatório*. Nova York: The Institute for Child and Family Policy at Columbia University, 2000.
- MOSS, P. Training of Early Childhood Education and Care Staff. *International Journal of Education Research*, v. 33, n. 1, p. 31-54, 2000.
- _____; DEVEN, F. *Parental Leave: Progress or pitfall? Research and policy issues in Europe*. Bruxelas, Bélgica: NIDI/CBGS Publications, 1999.
- _____; PENCE, A. *Valuing Quality in Early Childhood Services: New approaches to defining quality*. Londres: Paul Chapman, 1994.
- NATIONAL EDUCATION GOALS PANEL. *The National Education Goals Panel Report: Building a Nation of Learners*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1997.
- NATIONAL INSTITUTE OF CHILD HEALTH AND HUMAN DEVELOPMENT. *Mother-child Interaction and Cognitive Outcomes Associated with Early Child Care: Results of the NICHD study*. Washington, DC: Society for Research in Child Development Meeting Symposium, 1997.
- NORUEGA. Ministério das Questões Familiares e da Criança. *Framework Plan for Day Care Institutions: a Brief Presentation*. Oslo, Noruega: Ministério das Questões Familiares e da Criança, 1996.
- _____. *Early Childhood Education and Care Policy in Norway*. [Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE sobre as Políticas da Educação e Cuidado das Crianças]. Oslo, Noruega: Ministério das Questões Familiares e da Criança, 1998.
- O'FLAHERTY, J. *Intervention in the Early Years: An Evaluation of the High/Scope Curriculum*. Londres: National Children's Bureau, 1995.
- OBERHUEMER, P.; ULICH, M. *Working with Young Children in Europe: Provision and staff training*. Londres: Paul Chapman Publishing, 1997.
- OCDE. *Conduire le changement structurel: le rôle des femmes*. [Relatório de um grupo de especialistas de alto nível para o Secretário Geral]. Paris, França: OCDE, 1991.
- _____. *Apprendre à tout âge: reunião do Comitê de Educação em nível de Ministros*, 16-17 jan. 1996. Paris, França: OCDE, 1996.
- _____. *Coordonner les services pour les enfants et jeunes à risque: une perspective mondiale*, Paris, França: Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), 1998a.
- _____. *Proposition d'un examen thématique de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants: principaux problèmes, cadre analytique et modalités d'intervention*. Paris, França: OCDE, 1998b. (DEELSA/ED; 2).

- _____. *Pour un monde solidaire: le nouvel agenda social*. Paris, França: OCDE, 1999a.
- _____. La prise en charge des tout jeunes enfants: un investissement à faire fructifier au mieux. In: _____. *Analyse des politiques d'éducation*. Paris: OCDE, 1999b. p. 31-55.
- _____. Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE: Mesure et analyse. In: _____. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. Paris: OCDE, 1999c. p. 145-191.
- _____. *L'insertion scolaire des handicaps*, Paris, França: Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), 1999d.
- _____. *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. Paris, França: Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), 2000a.
- _____. *Politiques en faveur de la famille: concilier vie professionnelle et vie de famille*, Paris, França: OCDE, 2000b. (DEELSA/ELSA/WPI; 6).
- _____. *Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales 1980-1997*. Paris, França: OCDE, 2000c.
- _____. *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. Paris: Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), 2001a.
- _____. Synthèse préliminaire: Sciences de l'éducation et recherche sur le cerveau: Implications potentielles pour les politiques et pratiques éducatives. In: _____. *Premier forum: Mécanismes cérébraux et apprentissage durant l'enfance*. Nova York, 16-17 jun. 2000. Paris, França: Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Education (CERI), OCDE, 2001b.
- _____. Travail et vie familiale: comment les deux s'équilibrent-ils? In: _____. *Perspectives de l'emploi*, Paris, França: OCDE, 2001c.
- OWEN, C.; CAMERON, C.; MOSS, P. *Men as Workers in Services for Young Children: Issues of a Mixed Gender Workforce*. Londres: Institute of Education University of London, 1998.
- PASCAL, C.; BERTRAM, A. D. *Effective Early Learning Project: Evaluating and Developing Quality in Early Childhood Settings, a Professional Development Programme*. Worcester, Reino Unido: Center for Research in Early Childhood, University College Worcester, 1997.
- PENN, H. *Early Childhood Services: Theory, Policy And Practice*. Buckingham: Open University Press, 2000.
- PHILLIPS, D. A. *Child Care for Low-income Families: Summary of two workshops*. Washington, DC: National Academy Press, 1995.
- PHILLIPSEN, L. et al. The Prediction of Process Quality from Structural Features of Child Care. *Early Childhood Research Quarterly*, v. 12, p. 281-303, 1997.
- PORTUGAL. Ministério Da Educação Early Childhood Education in Portugal. Lisboa, Portugal: Ministério Da Educação/Departamento Da Educação Básica, 1998.
- PRESS, F.; HAYES, A. *Examen thématiques de l'OCDE sur les politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*. [Relatório Preparatório da Austrália]. Canberra, Austrália: DETYA, 2000.
- PRITCHARD, E. Training and Professional Development: International Approaches. In: KAGAN, S. L.; COHEN, N. E. *Reinventing Early Care and Education: A vision for a quality system*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996. p. 124-141.

- RÉSEAU EUROPÉEN DES MODES DE GARDE D'ENFANTS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE. [Rede Europeia Das Modalidades De Guarda De Crianças Da Comissão Europeia] *Qualité des services pour les jeunes enfants*, Bruxelles, Bélgica: REMGECE, 1996a.
- _____. *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*. Bruxelles, Bélgica: REMGECE, 1996b.
- ROSTGAARD, T. *Recommendations for Data and Indicator Development for ECEC Systems*. [Documento de trabalho preparado no âmbito do Estudo Temático da OCDE sobre as políticas de educação e cuidado das crianças]. Paris: OCDE, 2000.
- _____; FRIDBERG, T. *Caring for Children and Older People: a Comparison of European Policies and Practices*. Copenhagen, Dinamarca: The Danish National Institute of Social Research, 1998.
- RUTTER, J.; HYDER, T. *Refugee Children in the Early Years: Issues For Policy-Makers and Providers*. Londres, Reino Unido: The Refugee Council and Save the Children, 1998.
- SCHULMAN, K.; BLANK, H.; EWEN, D. *Seeds of Success: State Prekindergarten Initiatives 1998-1999*. Washington, DC: Children's Defense Fund, 1999.
- SCHWEINHART, L. J.; BARNES, H. V.; LARNER, M. Observing Young Children in Action to Assess Their Development. *The High/Scope Child Observation Record Study in Educational and Psychological Measurement*, v. 53, p. 445-455, 1993.
- SHEPARD, L.; KAGAN, S. L.; WURZ, E. *Principles and Recommendations for Early Childhood Assessments*. Washington, DC: National Education Goals Panel, 1998.
- SHORE, R. *Rethinking the Brain: New insights into early development*, Nova York, NY, Families and Work Institute, 1997.
- SNOW, C.; BURNS, M. S.; GRIFFIN, P. *Preventing Reading Difficulties in Young Children*. Washington, DC: National Academy Press, 1998.
- STATISTICS NORWAY, 1998. Oslo, Noruega: Women and Men in Norway, 1998.
- SYLVA, K.; WILTSHIRE, J. The Impact of Early Learning on Children's Later Development. *European Early Childhood Education Research Journal*, v. 1, n. 1, 1993.
- UNICEF. *Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches*. Florença, Itália: Centre Innocenti, 2000.
- VANDELL, D. L.; WOLFE, B. *Child Care Quality: Does it matter and does it need to be improved?* Washington, DC: Ministério da Saúde e dos Serviços Sociais, 2000. Disponível em: <<http://aspe.hhs.gov/hhsp/ccquality00>>.
- VERY, D. Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care. *International Journal of Educational Research*, v. 33, n. 1, p. 95-122, 2000.
- WHITEBOOK, M.; SAKAI, L. *The Potential of Mentoring: An assessment of the California early childhood mentor teacher program*. Washington, DC: The National Center of the Early Childhood Workforce, 1995.
- _____; HOWES, C.; PHILLIPS, D. *Who Cares? Child care teachers and the quality of care in America: Final report of the National Child Care Staffing Study*. Oakland, CA: Child Care Employee Project, 1989.

- _____. *Worthy Work, Unlivable Wages: The National Child Care Staffing Study, 1988-1997*. Washington, DC: Center for the Child Care Workforce, 1998.
- WOODHEAD, M. *Search of the Rainbow: Pathways to Quality in Large-Scale Programmes for Young Disadvantaged Children*. Haia, Holanda: Bernard van Leer Foundation, 1996.
- _____. Toward a Global Paradigm for Research into Early Childhood Education. *European Early Childhood Education Research Journal*, v. 7, n. 1, p. 5-22, 1999.
- WYLIE, C. *What Research on Early Childhood Education/Care Outcomes Can, and Can't, Tell Policymakers*. Wellington, Nova Zelândia: New Zealand Council for Educational Research, 1994.

Visão panorâmica dos sistemas de ECPI nos países participantes

1. Introdução

O objetivo deste Anexo consiste em fornecer a fotografia comparativa dos diversos sistemas de ECPI nos países participantes deste estudo. A cada país, aplica-se um perfil comum, recorrendo aos seguintes elementos descritivos: autoridades responsáveis; histórico; contexto; modalidades de serviços; pessoal e formação; e questões políticas identificadas pelas equipes dos examinadores da OCDE. Esses elementos descritivos apresentam um apanhado das características atuais da cada país e, se tivermos em mente as considerações desenvolvidas no Capítulo 3, fornecem indicações sobre as qualidades próprias de cada sistema. Não há sombra de dúvida de que outros elementos descritivos poderiam ter sido acrescentados – política de regulamentação e de monitoramento do sistema, mecanismos de financiamento, características dos programas e dos planos de estudos, indicadores de qualidade e seu monitoramento; no entanto, o espaço de que dispúnhamos não permitiu a inclusão de todos esses elementos. Uma visão panorâmica dos termos e da organização aferentes às principais modalidades de serviços de ECPI consta na Tabela 3.1 e no Gráfico 3.1.

O breve parágrafo sobre as *autoridades responsáveis* indica os Ministérios competentes em matéria de ECPI e se houve ou não uma descentralização das responsabilidades. Além de fornecer informações fatuais sobre a distribuição das responsabilidades, esse parágrafo pode também permitir saber se já estão vigorando políticas unificadas em favor das crianças, entre o nascimento e os 6 anos, ou, então, se a divisão tradicional entre cuidado e educação se perpetua através das estruturas administrativas. A principal fonte para esta Seção é o Relatório Preparatório de cada país.

A Seção sobre o *histórico* descreve os progressos realizados no decorrer dos últimos anos pelos países participantes deste estudo. Considerando os elementos fornecidos, é claro que, no decorrer dos últimos anos, os países despenderam notáveis esforços para ampliar e melho-

rar os serviços na área de ECPI. Até mesmo os países que, durante décadas, haviam oferecido serviços bem amplos aglutinaram suas ações e empreenderam as reformas políticas necessárias. No que diz respeito à evolução ocorrida em cada país, as principais fontes de informação são os Relatórios Preparatórios e as visitas efetuadas pelas equipes de examinadores da OCDE.

A parte sobre o *contexto* compreende quatro elementos que exercem influência sobre as experiências das crianças no decorrer de seus primeiros anos de vida:

- *As despesas de ECPI em porcentagem do PIB*: apesar das inúmeras informações fornecidas pelos Ministérios a respeito de despesas na área da primeira infância, fomos obrigados, por razões de comparabilidade, a utilizar dados correspondentes ao nível 0 da CITE*, fornecidos à OCDE pelos Ministérios da Educação. Os Relatórios Preparatórios de vários países (Austrália, Dinamarca, Finlândia, Holanda, República Tcheca, Reino Unido e Suécia) levam a pensar que são destinados elevados recursos suplementares para os serviços destinados às crianças, mas a natureza exata desse financiamento nem sempre é evidente. Além disso, é difícil contentarmo-nos com a utilização dos dados relativos ao nível 0 da CITE. A propósito dos programas de nível 0 consta o seguinte: *eles devem ser garantidos em uma escola ou centro infantil, ser concebidos para satisfazer as necessidades de educação e de desenvolvimento das crianças com idade inferior a 3 anos e contar com um pessoal convenientemente formado (ou seja, diplomado) para administrar esse tipo de programa às crianças*. Quando consideramos que tais programas fazem parte da educação pré-primária, comenta-se que eles são *a primeira fase da educação formal*. Essa concepção não corresponde às modalidades da educação da primeira infância em um grande número de países. Além disso, a existência de um programa de formação limita sensivelmente a definição mais geral da ECPI, exposta no Capítulo 1. Por outro lado, sabendo que é difícil avaliar diretamente as propriedades “instrutivas” ou “educativas” dos programas, os países servem-se de diversos instrumentos de mensuração para saber se um determinado programa deve ser classificado neste nível. As variações entre os instrumentos dificultam a comparação. Em suma, o aperfeiçoamento da coleta de dados relativos à primeira infância continua a ser um desafio no que diz respeito às modalidades consideradas, às definições e à comparabilidade. Essa questão é aprofundada no Capítulo 4.
- *Os níveis de participação das mulheres na população economicamente ativa*: embora as mulheres continuem a ocupar a maior proporção de empregos disponíveis em tempo parcial, a taxa de atividade remunerada feminina durante os anos de procriação, entre a idade de 25 e 34 anos, dá testemunho de uma notável progressão, no decorrer da última década, e vai de 63% na Itália a 81.6% na Dinamarca. Paralelamente, há uma expectativa cada vez maior de que a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho se concretize graças à igualdade dos salários, à melhoria dos serviços organizados para as crianças e ao reconhecimento das licenças maternidade/paternidade remuneradas, das quais as mulheres são praticamente as únicas beneficiárias. As porcentagens fornecidas nos perfis referem-se ao ano de 1999 e são extraídas do banco de dados da OCDE sobre as estatísticas da população economicamente ativa⁵³.

* Sigla de *Classification internationale type de l'éducation* [Classificação internacional tipo da educação], OCDE, 2001a. (N.T.)

⁵³ Exceto em relação à Itália, cujos dados provêm das fontes de EUROSTAT.

- *A provisão das licenças maternidade/paternidade.* Apesar de ser, sob certos aspectos, problemático, uma licença maternidade/paternidade bem remunerada aumenta, em geral, a qualidade tão determinante dos cuidados prestados à criança no decorrer de seu primeiro ano de vida. Na ausência de tal dispositivo, os pais – principalmente, nos países onde os serviços de ECPI em favor das crianças de 0 a 3 anos são pouco desenvolvidos – são obrigados, muitas vezes, a recorrer a modalidades de guarda, informais e não regulamentadas. Pelo contrário, parece que, ao garantirem um financiamento suficiente para essa licença, os países oferecem a possibilidade de escolha aos pais, eliminam ou reduzem as modalidades de guarda não regulamentadas e apresentam uma elevada taxa de participação feminina no mercado de trabalho. As principais fontes de informação no que diz respeito à legislação relativa à licença maternidade/paternidade são os Relatórios Preparatórios de cada país e a recente publicação intitulada, *Parental Leave: Progress or pitfall?* (Moss e Deven, 1999). Outras referências podem ser encontradas nos Capítulos 2 e 3 deste relatório.
- O quarto elemento de análise evocado no Capítulo 2 – e que é possível encontrar em todo o relatório – é particularmente importante para os Ministérios, a saber: *a atenção que deve ser prestada às crianças com necessidades educativas especiais antes de sua escolarização obrigatória.* Os números citados foram extraídos dos Relatórios Preparatórios ou, no caso dos elementos sobre a pobreza relativa das crianças, em *La Pauvreté des enfants parmi les nations riches* [A pobreza das crianças entre as nações ricas] (UNICEF, 2000). A maior parte dos países ocupam-se atualmente das crianças portadoras de deficiência, às vezes, sob a pressão de mandados judiciais. Existe também interesse pelas crianças oriundas de famílias de baixa renda. Muitas vezes, as taxas de pobreza relativa dos casais e das crianças estão acima de 15%, até mesmo depois dos mecanismos de redistribuição terem atuado, ou seja, depois que as famílias pobres tenham se beneficiado da transferência de renda, do apoio à infância e da assistência social.
- As crianças oriundas de famílias imigrantes pobres estão mais expostas ao risco de fracasso escolar. Uma análise das estatísticas relativas à educação mostra que 15 a 25% das crianças escolarizadas nos países-membros da OCDE vivenciam dificuldades na aprendizagem ou tomam bomba no decorrer de sua carreira escolar. Importantes projetos de pesquisa mostraram que serviços de ECPI de boa qualidade exercem uma influência favorável sobre as crianças oriundas de meios desfavorecidos. Programas bem adaptados podem melhorar enormemente as possibilidades dessas crianças, preparando-as para viver bem sua escolaridade. Além disso, os serviços da primeira infância podem desempenhar um importante papel, identificando precocemente e ajudando as crianças com necessidades educativas especiais.

As taxas de cobertura: A avaliação dos países é feita, quase sempre, tomando por base a porcentagem de crianças em cada faixa etária que se beneficiam de serviços de guarda em tempo integral ou parcial. Os números que citamos são extraídos dos *Relatórios Preparatórios* de cada país ou dos Ministérios competentes. Na falta de outras informações, essas estatísticas correm o risco de eludir a questão da base de cálculo adotada pelo país, além de serem pouco claras em relação ao nível da demanda e não fornecerem indicações sobre a qualidade dos serviços. Segundo parece, o mesmo modelo é utilizado pelo conjunto dos países industrializados: a taxa de cobertura situa-se por volta de 20-30% para a faixa etária de 1 a 2 anos e

supera os 80% em relação às vagas em tempo integral, por volta dos 4 anos (ver Capítulo 3)⁵⁴; um grande número de países não chega a essa taxa, principalmente em relação às crianças de 1 a 3 anos. Vários fatores podem agir sobre a demanda, tais como a visão e as ações de uma sociedade em relação à educação das crianças, a existência de serviços de elevada qualidade, cujo funcionamento poderá ser verificado pelos pais, e, menos significativamente, a taxa de participação das mães de crianças pequenas no mercado de trabalho.

O último indicador escolhido é o do *peçoal e da respectiva formação profissional*, ou seja, uma das questões mais importantes deste estudo temático, já abordada de maneira detalhada nos Capítulos 3 e 4. Diferenças consideráveis podem ser verificadas entre os países no que diz respeito ao recrutamento e formação do pessoal, indo de países em que 90% dos educadores possuem uma formação completa a outros em que apenas menos de um terço do pessoal que atua com as crianças tem uma qualificação reconhecida na área da primeira infância. Apesar de tudo, a presença de pessoal profissionalmente formado e fortemente motivado é, talvez, a chave para conseguir um sistema de qualidade. Uma socialização precoce e o estímulo da aprendizagem da criança em ambientes situados fora do lar são tarefas complexas que, idealmente, deveriam ser confiadas a profissionais bem formados. O posicionamento da ECPI como primeira fase de uma aprendizagem que se prolonga por toda a vida implica que os trabalhadores dos centros destinados à primeira infância sejam pedagogos ou educadores que possam garantir às crianças o acesso sem dificuldades às classes do ensino fundamental; por sua vez, na escola, deveriam ser aplicados métodos apropriados à idade. A principal fonte de informações desta Seção é constituída pelos *Relatórios Preparatórios* dos diversos países.

Questões políticas levantadas pela OCDE: O perfil de cada país termina com uma Seção que sublinha as *questões políticas*. Trata-se de problemas ou desafios que surgiram durante a visita aos países e foram assinalados pela equipe de examinadores. Os problemas são diferentes em cada país e refletem a diversidade e as numerosas preocupações que podem caracterizar os sistemas nacionais de ECPI. Considerando o formato adotado pelos perfis, as questões apresentadas aqui tiveram de ser radicalmente abreviadas; no entanto, um tratamento mais completo de toda essa problemática encontra-se no *Relatório por País*.

⁵⁴ Este relatório obedece às convenções adotadas pela Rede de Modalidades de Guarda de Crianças da Comissão Europeia (1999b), como é ilustrado por estes dois exemplos: a faixa etária das “crianças de 0 a 3 anos” compreende os bebês desde o nascimento até a idade de 36 meses, ou seja, até a data do terceiro aniversário, mas não inclui as crianças com 3 anos; e a faixa etária das “crianças de 3 a 6 anos”, compreende as crianças entre 36 e 72 meses, ou seja, até o sexto aniversário, mas não inclui as crianças com 6 anos.

Tabela A.1. Visão Panorâmica em Números

	Superfície total (milhar de km2)	Populaç ão (milhares) 1998	Densidade da populaç ão (por km2)	PIB por habitante em US\$ (utilizando as PPA1) 1999	PIB por habitante em US\$, OCDE = 100 (utilizando os PPA) 1999	PIB por habitante em US\$ (utilizando as taxas de câmbio) 1999	Arrecadaç ão fiscal total em % do PIB 1997	Despesas com a educaç ão em % do PIB 1997	Despesas do setor pùblico na àrea social em % do PIB 1997
Austràlia	7.687	18.751	2	24.400	110	20.700	29,8	5,6	17,4
Bélgica	31	10.203	335	24.300	109	24.200	46,0	5,2 ²	23,5
Rep. Tcheca	79	10.295	131	13.100	59	5.200	38,6	5,2	19,4
Dinamarca	43	5.301	123	26.300	118	32.600	49,5	6,8	30,8
Finlândia	338	5.153	15	22.800	102	24.900	46,5	6,3	28,7
Itàlia	301	56.979	189	21.800	98	20.100	44,4	4,8	26,4
Holanda	41	15.698	385	25.100	112	25.000	41,9	4,7	24,2
Noruega	324	4.418	14	27.600	124	33.900	42,6	N	25,1
Portugal	92	9.979	108	16.500	74	11.100	34,2	5,8	18,2
Suécia	450	8.851	20	23.000	103	27.000	51,9	6,9	31,9
Reino Unido	245	59.237	242	22.300	100	23.900	35,4	N	21,1
Estados Unidos Am.	9.372	269.092	29	33.900	152	33.900	29,7	6,9	N
Áustria	84	878	96	24.600	110	25.800	44,3	6,5	25,3
Canadá	9.976	30.300	3	25.900	116	20.400	36,8	6,5	16,6
Frça	549	58.845	107	21.900	98	23.600	45,1	6,3	29,4
Alemanha	357	8224	230	23.600	106	25.700	37,2	5,7	26,2
Grécia	132	10.507	80	14.800	66	11.800	33,7	4,9	22,0
Hungria	93	10.114	109	10.900	49	4.800	39,4	5,2	N
Islândia	103	274	3	27.300	122	32.300	32,2	5,7	N
Irlanda	70	3705	53	25.200	113	24.200	32,8	5,0	17,6
Japão	378	126.486	335	24.500	110	34.500	28,8	4,8	N
Coréia	99	46.430	467	15.900	71	8.800	21,4	7,4	4,8
Luxemburgo	3	427	164	39.300	176	43.100	46,5	N	22,4
México	1.996	95.675	48	8.100	36	4.900	N	5,5	7,9
Nova Zelândia	269	3.792	14	18.000 ³	81 ³	14.100 ³	36,4	N	N
Polónia	313	38.666	124	8.100	36	3.900	41,2	N	24,5
Espanha	505	39.371	78	18.100	81	15.000	33,7	5,7	19,9
Suía	41	7.106	172	27.500 ³	123 ³	36.000 ³	33,8	6,0	N
Turquia	781	64.789	83	6.300 ³	28 ³	3.000 ³	27,9	N	N

N : dados não disponíveis

1. As parités de pouvoir d'achat (PPA - Paridades de Poder de Compra) são taxas de conversão monetária que eliminam as diferenças de nível de preço entre os países. São utilizadas a fim de comparar o PIB em volume entre os países. As PPA são obtidas a partir da avaliação, entre cada país, do custo de uma cesta de bens e serviços, abrangendo todos os componentes do PIB; as PPA são expressas em número de unidades monetárias nacionais por US\$.

2. Somente a Comunidade Flamenga da Bélgica.

3. Países que continuam utilizando o Système de comptabilité nationale (SNC - Sistema de Contabilidade Nacional), 1968.

Fontes: OCDE en chiffres (2000); Regards sur l'éducation - Les indicateurs de l'OCDE (2000); Banco de dados da OCDE sobre as despesas do setor público na área social (2000).

Austrália

Autoridades responsáveis

Na Austrália, as autoridades responsáveis pela ECPI estão separadas e dependem de diversos níveis de responsabilidade, reunidas no nível da administração central pelo *Department of Family and Community Services* (FaCs) e pelo *Department of Education, Training and Youth* (DETYA); além disso, as autoridades responsáveis estão subordinadas às administrações do *Commonwealth* e dos Estados. Tradicionalmente a guarda das crianças tem sido separada da educação e vista como questão relacionada com o apoio ao emprego e à família; por conseguinte, a responsabilidade política da matéria é exercida pelo *Commonwealth*, representado pelo FaCs. Os Estados são responsáveis pelo respeito às normas mínimas e concedem as autorizações de funcionamento. Por sua vez, a educação escolar está sob a responsabilidade das administrações dos Estados, embora o governo do *Commonwealth*, representado pelo DETYA, exerça uma forte influência na matéria, através da definição dos programas no plano nacional, além de fornecer financiamentos complementares em favor das crianças oriundas de famílias aborígenes, assim como às crianças portadoras de deficiência. Existem vários comitês intergovernamentais no nível do *Commonwealth*; no nível dos Estados, a educação, o cuidado e os serviços comunitários são, às vezes, unificados em um departamento.

Histórico

Partindo de um nível de serviços bastante precários, o governo do *Commonwealth* atual comprometeu-se a ampliar as estruturas de ECPI e aprimorar sua qualidade, promovendo novos investimentos e uma concorrência no setor. No decorrer da última década, verificou-se uma transformação progressiva: de um financiamento direto dos serviços passou-se para a oferta de apoio social às famílias. Em 1991, o pagamento de subvenções que permitiram cobrir as despesas feitas pelos pais ao utilizarem centros privados, atraiu novos investimentos do setor privado. Recentemente, o dispositivo do *Child Care Benefit* (CCB) traduziu-se por um aumento das subvenções atribuídas aos pais que utilizam serviços credenciados. Com raras exceções, as subvenções diretas para o funcionamento dos serviços comunitários foram su-

primidas em 1996 e 1998. Os serviços em favor das populações autóctones e outros serviços especiais, assim como a guarda domiciliar permanente ou ocasional, continuam a receber um financiamento operacional. As questões de qualidade nos serviços em tempo integral (e, em breve, nos serviços diurnos de guarda) são tratadas por intermédio do *quality improvement and accreditation system* (QIAS) (ver Destaque 3.4 no Capítulo 3). No setor escolar, a principal preocupação diz respeito aos resultados da aprendizagem, particularmente o fato de saber ler, escrever e contar; tais competências são percebidas como investidas de um caráter vital para oferecer a igualdade de oportunidades e permitir a futura participação no mercado de trabalho. O compromisso assumido por vários Estados no sentido de melhorar a qualidade dos serviços pode ser verificado no apoio que eles concedem ao desenvolvimento de programas e à implantação de normas de qualidade. O governo do *Commonwealth* e os dos Estados dispõem de recursos consideráveis em competências profissionais em seus numerosos ministérios e centros universitários de pesquisa.

Contexto

*Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB*⁵⁵: 0.1%.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: 67.9% das mulheres com idade compreendida entre 25 a 34 anos fazem parte da população economicamente ativa, das quais 34.1% em tempo parcial. Por sua vez, a taxa de emprego das mulheres com filhos de idade inferior a 3 anos é de 47%; a das mães solteiras é de 28%, das quais 7% em tempo integral.

Licenças maternidade/paternidade: no mínimo, os trabalhadores têm direito a 52 semanas de licença maternidade/paternidade não remunerada, após 12 meses de serviço contínuo, na mesma empresa. Esta licença pode ser compartilhada entre o pai e a mãe; a porcentagem de distribuição desse tempo fica a critério dos pais que, no entanto, não podem gozá-la simultaneamente.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadores de deficiência*: aumenta o número de crianças que são incluídas nos serviços de ECPI; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda*: a taxa de pobreza infantil relativa atinge 12.6%, após a redistribuição de benefícios sociais (a média da OCDE é de 11.9%); c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües*: a pobreza é, particularmente, relevante na comunidade aborígene australiana (2% da população). 40% da população aborígene têm menos de 15 anos e a expectativa de vida é inferior quase vinte anos em relação à expectativa de vida da população branca. O *Commonwealth* aplica importantes investimentos em favor dos programas destinados aos aborígenes; além disso, 38% das crianças que freqüentam os serviços de ECPI são oriundas de diversas culturas (entre as quais, 4% de aborígenes).

Modalidades de serviços

O sistema de ECPI australiano é misto, composto por modalidades públicas e privadas. As despesas dos pais são subvencionadas pelo sistema bastante amplo de CCB que cobre a

⁵⁵ Ver a *Introdução* deste Anexo.

utilização de serviços autorizados (oficiais), sejam eles públicos ou privados (as subvenções são reduzidas se o pai ou a mãe utilizam um serviço registrado, embora informal). As famílias de baixa renda têm direito a um benefício mais elevado de CCB que pode cobrir todas as taxas cobradas.

De 0 a 1 ano: predominam os cuidados oferecidos pelos pais e por serviços informais; cerca de 4% dos bebês estão matriculados em serviços credenciados.

De 1 a 4 anos: aproximadamente 22% das crianças estão matriculadas em serviços em tempo integral ou em tempo parcial, prestados principalmente por instituições privadas aprovadas pelo QIAS (58%), por serviços comunitários (23%) e por modalidades de guarda domiciliar (18%). Existe uma guarda domiciliar para as crianças de 0 a 2 anos. Para mais de 98% dos pais que recorrem a serviços (oficiais, aprovados pelas autoridades ou informais/registrados) por intermédio do CCB, está disponível um benefício que cobre, totalmente ou em parte, as taxas cobradas.

De 4 a 6 anos: os serviços de ECPI são prestados por jardins de infância ou classes de acolhimento, em geral, ligadas a escolas, 6 horas por dia, durante o ano escolar. A frequência no ano que precede a escolarização obrigatória (aos 6 anos) vai de 80.4% na Austrália Ocidental até 96.3% no Queensland.

Razão criança/adulto: A razão criança/adulto nos centros de acolhimento em tempo integral é de 5:1 para as crianças entre 0 e 2 anos; de 8:1 para as crianças de 2 e 3 anos; e de 10:1 para as crianças de 3 a 6 anos (existem variações entre os diversos Estados). O pessoal não é necessariamente qualificado (ver mais abaixo); em geral, os centros de acolhimento, em tempo integral, são obrigados (dependendo do Estado) a ter um profissional qualificado para cada grupo de 20 a 25 crianças.

Pessoal e formação

O pessoal de ECPI varia segundo as exigências da regulamentação de cada Estado e Território. Em geral, os serviços não-escolares contratam profissionais formados (muitas vezes, com dois anos de ensino profissionalizante) e não formados. No caso da guarda domiciliar, a única qualificação exigida do pessoal que atua com a criança é um diploma de primeiros socorros. Nos centros de acolhimento, em tempo integral, a necessidade de diminuir os custos de pessoal a fim de limitar a elevação das taxas (pagas pelos pais) pesou contra a contratação de professores, uma vez que o recrutamento não é exigido na regulamentação vigente (ver mais acima as taxas de contenção de gastos). Apesar do maior número de horas presenciais, de maiores responsabilidades, de menos férias e de menos hora disponíveis do que os professores, o *status* e a remuneração do pessoal nos serviços não-escolares são baixos. As taxas de rotatividade são elevadas e constata-se dificuldades no recrutamento de pessoal. Os homens não são representados, por assim dizer, nos serviços de acolhimento (3.3%) ou nos serviços pré-escolares (2.3%).

Na pré-escola, é exigido grau universitário correspondente a três ou quatro anos de estudos; no entanto o diploma não corresponde necessariamente a competências na área da primeira infância. O governo do *Commonwealth* e dos Estados financiam um número limitado de horas para formação durante o tempo de trabalho para os professores e pessoal do setor

não-escolar; por sua vez, o pessoal dos centros de acolhimento denuncia a falta de ocasiões para o desenvolvimento profissional por não terem a possibilidade de se beneficiarem das licenças necessárias.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Austrália:

Concepções relativas à infância e à educação das crianças: A ECPI revela neste país uma grande variedade de crenças e de orientações políticas que dependem da filosofia do governo, da autoridade competente (o departamento governamental ou o organismo administrativo), do tipo de estrutura considerada e da percepção comunitária. Estima-se que uma visão mais clara (pela formulação de um plano estratégico) da política de ECPI australiana deveria ser elaborada, a partir dos pontos de vista e dos interesses das crianças, das famílias, das comunidades, dos profissionais e dos pesquisadores, em todos os Estados e Territórios.

Coordenação e coerência sistêmicas: atualmente verifica-se a existência de reais limitações no que diz respeito à coerência do sistema devido à complexidade do governo com uma administração federal e devido à sobreposição das administrações e regulamentações. Outras dificuldades têm a ver com a imensidão do território e com a dispersão das populações.

Questões de qualidade: parece que o baixo nível de formação do pessoal de ECPI solapa a qualidade e, infelizmente, pode fazer contrapeso aos investimentos aplicados pelo poder público ao setor; além disso, nossa atenção foi atraída pelas precárias condições de trabalho impostas aos professores e o pessoal no setor da primeira infância, comparadas com as condições em que se encontram os outros setores da educação.

Formação e status do pessoal de ECPI: a equipe da OCDE faz observar que uma regulamentação mais firme em relação ao pessoal qualificado a ser recrutado para os centros de acolhimento e para as creches domiciliares contribuiria para melhorar a qualidade dos serviços; além disso, sublinha a necessidade de formação integral em serviço do pessoal dos diversos níveis deste setor.

Crianças com necessidades educativas especiais (NEE):* os problemas decorrentes da pobreza e da educação das crianças atingem, especialmente as crianças aborígenes. É evidente a determinação dos governos recentes de aplicar recursos necessários nos programas educativos, econômicos e sanitários em favor dos aborígenes; no entanto, o sucesso dos novos programas dependerá da maneira como forem abordadas as questões de autodeterminação, de propriedade cultural e, em certos casos, de língua.

* No original, BES, ou seja, *Besoins d'éducation spéciaux* [necessidades educativas especiais]. (N.T.)

Bélgica: Comunidade Flamengo

Autoridades responsáveis

Na Comunidade Flamengo da Bélgica existe uma divisão clara entre as responsabilidades em matéria de educação e cuidado. Todas as modalidades relativas ao cuidado das crianças devem estar inscritas na *Kind & Gezin*, um departamento governamental, dependente do Ministério da Saúde e da Assistência Social da Comunidade Flamengo. *Kind & Gezin* supervisiona a maior parte dessas estruturas que, em grande número, recebem subvenções do departamento; além da oferta de vagas nas creches domiciliares, *Kind & Gezin* é responsável pelas orientações e pela inspeção da guarda garantida fora das escolas. As autoridades locais e os organismos sem fins lucrativos desempenham também um importante papel na implantação da guarda das crianças; esse papel é, em parte, histórico e, em parte, conforma-se às iniciativas tomadas por *Kind & Gezin*.

O Ministério da Educação da Comunidade Flamengo é responsável pelas questões escolares na Flandres e fixa os grandes objetivos da educação na Comunidade (a administração federal define as condições de atribuição das autorizações, a duração da escolaridade obrigatória e as pensões). Paralelamente, a autonomia é considerável no que diz respeito à organização das escolas; essa liberdade foi proclamada, no início, para garantir a escolha religiosa. A maior parte das escolas e dos serviços educativos dependem de uma das três organizações ou redes coordenadoras: *a educação comunitária oficial*, ou seja, não confessional, da Comunidade Flamengo que cobre 13% das crianças; *a educação oficial subvencionada* organizada pelas autoridades locais que abrange 22% das crianças; e *a educação privada subvencionada* que cobre 64% das crianças.

A administração federal ocupa-se de definir as condições mínimas para a obtenção dos diplomas, o início e o fim da escolaridade obrigatória, os auxílios, as isenções fiscais relativas às despesas com a guarda das crianças, as licenças maternidade/paternidade e os anos sabáticos ou, em colaboração com as regiões, a política do emprego.

Histórico

A sociedade flamenga tem-se tornado cada vez mais multicultural; na opinião pública há uma crescente tomada de consciência em relação às questões de imigração, de pobreza e da necessidade de equidade. Os níveis de pobreza infantil relativa foram bastante reduzidos; além disso, uma das principais preocupações políticas consiste em tornar a guarda e a educação precoce acessíveis a todas as crianças que tiverem necessidade desses serviços, independentemente da situação familiar, meio socioeconômico ou origem étnica. A demanda de serviços em favor das crianças tem aumentado rapidamente; assim, projetos de lei submetidos ao Parlamento exigem a criação de 10.000 vagas suplementares em um período de quatro anos. Verifica-se, também, um vigoroso movimento para melhorar a qualidade da guarda e, em particular, para tornar os serviços destinados à primeira infância mais orientados para a educação e mais estimulantes para os bebês e para as crianças mais novas. Têm sido despendidos muitos esforços para a formação, nomeadamente, no setor subvencionado.

Na educação pré-escolar, um sistema universal e bem organizado foi implantado há várias décadas. Há uma firme determinação de promover a equidade e a qualidade em todo o sistema; além disso, verbas consideráveis são investidas em favor das crianças imigrantes e daquelas que pertencem a famílias de baixa renda. Outra importante orientação política consiste em aproximar o pré-primário (a *kleuterschool*) e a escola de ensino fundamental, de maneira a transformar a educação básica em um todo coerente. Os objetivos para as diferentes classes são definidos em “objetivos de desenvolvimento” ou metas mínimas (conhecimentos, intuição, habilidades e maneiras de pensar) consideradas como desejáveis e podendo ser atingidos pelas crianças na *kleuterschool*. Ao mesmo tempo, reconhece-se de um modo geral que o pré-primário tem sua especificidade que consiste em desenvolver o conjunto da personalidade da criança. Várias ocasiões de formação em serviço são ofertadas aos professores da *kleuterschool* e novas práticas construtivas estão sendo implantadas em relação às questões de inspeção, melhoria da qualidade e monitoramento. Outro trunfo é a capacidade de pesquisa das universidades e sua faculdade de propor instrumentos de qualidade e novas pedagogias no âmbito do sistema.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CTIE 0 em porcentagem do PIB: 0,5% considerando o orçamento total da Bélgica.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: considerando toda a Bélgica, 82,7% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos participam do mercado de trabalho, das quais 31,5% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: o sistema universal de licenças maternidade/paternidade remuneradas prevê licença de 15 semanas com um sistema parcialmente remunerado de licença maternidade/paternidade de 3 meses em tempo integral e de 6 meses em tempo parcial, até a idade de 4 anos.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* na Flandres, a tradição tem consistido em forne-

cer apoio às crianças portadoras de deficiência em seus lares, mas a sociedade está se tornando cada vez mais consciente das vantagens de integrar as crianças com deficiências leves nos serviços de ECPI. A educação especial se beneficia de um bom financiamento, embora este, muitas vezes, esteja separado dos benefícios do ensino habitual; b) *Crianças de famílias de baixa renda*: a taxa de pobreza infantil relativa é de 4,3%, após a aplicação das medidas de redistribuição de benefícios sociais; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües*: pelo menos, 5,5% das crianças vêm de meios imigrantes. O governo aplica importantes investimentos em favor de programas destinados a combater a exclusão social e promover uma educação prioritária.

Modalidades de serviços

O cuidado das crianças e sua educação pré-escolar são caracterizados por uma modalidade mista (pública/privada), financiada pelo governo da Comunidade Flamengo. A educação a partir de 2 anos e meio é gratuita; além disso, investimentos suplementares são concedidos em favor das escolas que orientam seus esforços em direção de zonas onde residem famílias de baixa renda e, do ponto de vista étnico, minoritárias. As *kleuterschool* são administradas por diversas redes evocadas anteriormente: cada grupo é financiado ou subvencionado pelo governo.

No setor subvencionado de guarda, os pais pagam, segundo seu salário, em média 28% do custo real e 75,5% do custo dos serviços de guarda familiar. Nos estabelecimentos não subvencionados, os pais arcam com a totalidade das despesas. Todos os pais se beneficiam de isenções fiscais que lhes permitem recuperar essas somas até 80% do seu valor total ou, então, 450 Francos belgas por dia (benefícios correspondentes ao ano 2000). Os principais usuários destes serviços são as mães que trabalham, fazendo parte dos casais com dupla renda; assim, a utilização destes serviços diz respeito principalmente às famílias de classe média, embora as estatísticas mostrem que eles são também bastante requisitados pelas famílias monoparentais.

De 0 a 1 ano: Os cuidados dos pais e familiares predominam no decorrer do primeiro ano; todavia não é raro encontrar crianças com idade inferior a um ano nos serviços de guarda. Por se beneficiarem de isenções fiscais quando se servem das estruturas supervisionadas por *Kind & Gezin*, as famílias raramente utilizam os serviços familiares informais.

De 1 a 3 anos: 29,5% das crianças são atendidas por um serviço de guarda familiar (18,4%) e por outros centros de acolhimento (11,1%); normalmente, estes serviços estão abertos de 10 a 12 horas por dia.

De 2 anos e meio a 5 anos: 85% das crianças a partir de 2 anos e meio são atendidas, durante meio dia, em maternais gratuitos; a taxa de matrícula beira os 100% para as crianças de 3-4 anos (98,4% em 1997-1998). As escolas estão abertas nos dias úteis da semana (e meio dia, na quarta-feira) de 8h30 às 15h30, com guarda pós-escolar quando necessário.

Razão criança/adulto: a razão criança/adulto nas creches subvencionadas é de 7:1. Na *kleuterschool*, os investimentos aplicados pelo governo para aumentar os efetivos do pessoal que se ocupa com crianças permitiu reduzir a razão máxima criança/adulto para 18:1 (1997-1998); no entanto os números poderão ser mais ou menos elevados, segundo a época do ano.

Pessoal e formação: A divisão entre cuidado e educação reflete-se no *status* e formação do pessoal em cada um destes setores. O pessoal dos centros subvencionados de acolhimento são, em geral, puericultores/toras qualificados (*kinderverzorgster*) que fizeram uma aprendizagem específica no decorrer de seus estudos e se beneficiam de um ano suplementar de especialização; observa-se, às vezes, que fazem falta bases teóricas sólidas para orientar seu trabalho futuro. Os trabalhadores de guarda familiar nas estruturas subvencionadas são selecionados por entrevistas e recebem uma formação em serviço, cuja duração varia de quatro a sessenta horas; em seguida, apesar de serem acompanhados e orientados, com regularidade, pelos supervisores da *Kind & Gezin*, só raramente têm acesso a uma formação complementar em serviço. Pelo contrário, tal modalidade de formação – e, ainda por cima, intensiva – é fornecida aos trabalhadores encarregados da guarda de crianças nos centros, durante seu horário oficial de trabalho.

Na *kleuterschool*, os *kleuteronderwijzers(essen)* (professores do ensino fundamental) recebem uma formação de três anos de nível superior nos Institutos para a Formação de Professores, em companhia dos professores que irão exercer sua profissão no ensino fundamental e nos primeiros anos do ensino médio. A formação em serviço está bem desenvolvida no setor educativo; além disso, o Ministério da Educação destina substanciais orçamentos para a formação no nível escolar; do mesmo modo, as organizações coordenadoras do sistema são obrigadas pelo Decreto sobre a Qualidade a assumir a formação em serviço e a inspecionar sua qualidade.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Comunidade Flamengo da Bélgica:

Melhor razão criança/adulto nas primeiras classes: tradicionalmente, na *kleuterschool* (jardim de infância), não tem sido possível conseguir garantias de chegar a uma razão favorável criança/adulto ou a grupos de crianças de tamanho satisfatório para as crianças com idade superior a 30 meses. Desde setembro de 2000, as escolas receberam instruções que as obrigam a aumentar em 10% a proporção criança/adulto para as crianças entre 2 anos e meio e 3 anos; além disso, está previsto aumentar ainda mais esta proporção no decorrer dos próximos anos.

Coordenação entre cuidado e educação: parece necessário proceder a uma melhor coordenação entre os sistemas a fim de promover uma política e uma prática coerentes; neste aspecto, a cooperação manifestada durante a visita da equipe de examinadores constitui um excelente ponto de partida.

Formação e status do pessoal: são várias as questões que, nesta área, podem ser formuladas: a) as barreiras que entravam os movimentos do pessoal de um sistema para o outro. Desde setembro de 2000, as escolas pré-primárias podem recrutar puericultores/toras; b) o *status* e a formação pedagógica – relativamente, de baixo nível – dos trabalhadores encarregados dos serviços de acolhimento e da guarda familiar (no âmbito dos serviços, são ofertadas melhores oportunidades de formação ao pessoal dos centros públicos de acolhimento); c) a escassez de pessoal proveniente das etnias minoritárias e a precariedade da formação multicultural em vários níveis.

Ações suplementares a serem empreendidas e a busca de integração: vários projetos inovadores e apoiados em financiamento público (MEQ, OVB e *Zorgverbreding*), em favor das crianças imigrantes, merecem ser desenvolvidos e ampliados; tendo em vista a avaliação da eficácia destes programas, deveriam ser implantados, também, objetivos de resultado e instrumentos de avaliação de seu sucesso nos diferentes grupos beneficiários de tais ações.

Bélgica: Comunidade Francesa

Autoridades responsáveis

Na Comunidade Francesa da Bélgica, existe uma divisão administrativa entre educação e cuidado, embora os dois setores estejam subordinados ao Ministério da Criança. O Ministro exerce competência absoluta relativamente ao cuidado das crianças e à educação básica (maternal e ensino fundamental) no âmbito da Comunidade Francesa. Algumas responsabilidades políticas e de financiamento foram delegadas às duas regiões: Valônia e Bruxelas-Capital.

Para as crianças entre 0 e 3 anos, o Ministro apóia-se no ONE (*Office de la naissance et de l'enfance* = Departamento do nascimento e da criança): organismo governamental, responsável pela proteção e pela saúde da mãe e do filho, assim como por todos os aspectos da política e dos serviços de acolhimento das crianças. Todas as estruturas que desejarem oferecer um acolhimento a crianças com idade inferior a 6 anos deverão inscrever-se no ONE, obter sua autorização e colocar seu programa em conformidade com o *Code de qualité de l'accueil* [Código de qualidade da guarda], publicado em maio de 1999.

O Ministério da Criança define, igualmente, os objetivos/metasp gerais da educação básica no âmbito da Comunidade Francesa: essa educação compreende o ensino fundamental e o maternal para as crianças entre 2 anos e meio e 6 anos. A maior parte das escolas e dos serviços educativos estão subordinados a uma das seguintes organizações ou redes que coordenam o sistema: *as escolas comunitárias francesas* (não confessionais, cobrindo 10% das crianças); *a rede pública de escolas municipais* (organizadas pelas prefeituras, no nível local, cobrindo 50% das crianças); e *as escolas livres ou privadas* (incluindo as católicas, voluntárias, ajudadas pelo Estado) que abrangem 40% dos alunos.

Histórico

Na Comunidade Francesa, a guarda das crianças e o maternal são vistos como poderosos instrumentos para combater a exclusão, além de meios privilegiados de integração de crianças em situação “de risco” (incluindo as crianças oriundas de famílias imigrantes) no âmbito do

sistema educativo. Ao mesmo tempo, o reconhecimento do direito *universal* ao cuidado e à educação das crianças encontra sua aplicação na escola maternal que está aberta a todas as crianças a partir de 2 anos e meio.

No setor da guarda, a vontade de melhorar a qualidade dos serviços deu origem a uma reforma da gestão, coordenação e planejamento. Um Código de Qualidade para os centros de guarda das crianças e para outros serviços em favor da infância foi redigido, a partir da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e das recomendações da União Europeia. A ênfase é colocada igualmente na formação e desenvolvimento profissional dos trabalhadores da área. Têm sido aproveitadas as numerosas ocasiões de formação ofertadas, principalmente em Bruxelas, cidade onde a FRAJE, uma associação de formação regional, tem sido muito ativa (ver Destaque 3.3 na Seção 3.2). Têm sido despendidos esforços para a criação de novos cargos municipais a fim de garantir a coordenação dos serviços pré-escolares em vários meios.

Na escola maternal, a vontade de garantir a qualidade deu origem à publicação de orientações oficiais (*Décret mission* [Decreto missão]) que chama a atenção para os objetivos fundamentais, a saber: o desenvolvimento da criatividade das crianças; a aprendizagem precoce da leitura; a socialização; a cidadania; e o diagnóstico precoce das deficiências ou das necessidades especiais. Têm sido feitas consultas para aplicar essas diretrizes em um programa que possa ser utilizado pelos professores em todas as escolas maternais. A formação em serviço é vista também como instrumento privilegiado para melhorar a compreensão e a prática profissional dos trabalhadores do setor. Está prevista a reunião das diferentes redes para sessões comuns de formação. É cada vez maior o envolvimento dos pesquisadores universitários em relação ao setor da primeira infância: em colaboração com os educadores e o pessoal, eles realizam numerosos projetos de pesquisa-ação. Um importante sinal emitido pelo governo no setor da primeira infância foi a recente decisão de aumentar a remuneração dos educadores para um nível equivalente ao dos colegas da escola de ensino fundamental.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0.5% considerando toda a Bélgica.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: na Bélgica, 82.7% das mulheres com idade compreendida entre 25 a 34 anos fazem parte deste mercado, das quais 31.5% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: o sistema universal destas licenças remuneradas prevê 15 semanas, com uma licença parcialmente remunerada de 3 meses em tempo integral ou de 6 meses em tempo parcial, antes da idade de 4 anos.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória:
a) Crianças portadoras de deficiência: na Bélgica, a tradição consiste em fornecer apoio a estas crianças nos próprios lares, mas a sociedade está se tornando cada vez mais consciente das vantagens em integrar as crianças portadoras de deficiências leves nos serviços de ECPI. A educação especial se beneficia de um bom financiamento, embora este, muitas vezes, esteja

separado dos benefícios do ensino habitual; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda*: após a redistribuição de benefícios sociais, o patamar de pobreza relativa das crianças em toda a Bélgica é de 4.4%, mas a situação pode ser ainda mais grave nos bairros pobres das grandes cidades da Comunidade Francesa; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües*: as crianças que vêm de meios imigrantes representam 12% da população escolarizada – em Bruxelas, essa taxa chega a 30%. O governo aplica importantes investimentos para combater a exclusão social; além disso, existem programas de educação prioritária.

Modalidades de serviços

Tanto no cuidado das crianças, quanto na sua educação, o sistema caracteriza-se por uma modalidade mista (pública/privada). A educação é gratuita a partir de 2 anos e meio; investimentos suplementares são aplicados em favor das zonas onde residem famílias de baixa renda e, do ponto de vista étnico, minoritárias. No setor de guarda, os pais pagam, segundo seu salário, uma soma compreendida entre 17% e 25% do custo real; em seguida, beneficiam-se de isenções fiscais que lhes permitem recuperar essas somas até 80% do seu valor ou, então, 345 Francos belgas por dia. Continuando no setor de guarda das crianças, quando os serviços são fornecidos por comunidades beneficiam-se de subvenções públicas e existe uma supervisão oficial; esta também se aplica nos serviços prestados por organismos privados – por exemplo, guarda familiar – que não recebem nenhuma subvenção pública. No setor educativo, as escolas maternas são administradas por diversas redes – oficiais, comunitárias e privadas (que, na educação, constituem a maioria dos estabelecimentos) –, sendo quase inteiramente financiadas pelo governo da Comunidade Francesa.

De 0 a 1 ano: são os pais que, na maior parte das vezes, se ocupam dos filhos, embora um grande número de bebês com idade superior a três meses freqüente as creches públicas. Por causa das regulamentações e das isenções fiscais em favor das famílias que utilizam os diversos serviços autorizados, há pouco atendimento informal, exceção feita aos cuidados familiares.

De 1 a 3 anos: 21.5% das crianças são atendidas por centros de guarda e 12% por um centro de guarda familiar, durante todo o dia ou apenas meio dia. Outros serviços de guarda são garantidos por creches domiciliares etc. e por babás não registradas. Normalmente os serviços autorizados estão abertos de 10 a 12 horas por dia.

De 2 anos e meio a 5 anos: 85% das crianças a partir de 30 meses são atendidas em centros pré-escolares gratuitos; a taxa de matrícula beira os 100% para as crianças de 3-4 anos. Esses centros estão abertos nos dias úteis (e meio dia, na quarta-feira) de 8h30 às 15h30, com atendimento pós-escolar, quando necessário.

Razão criança/adulto: nos centros de acolhimento, a razão criança/adulto é a seguinte: na guarda em centros (creches) existe uma puericultora para 7 crianças; na guarda familiar, um adulto para 3 crianças. As creches (comportando de 18 a 48 vagas) devem também contratar uma enfermeira e uma assistente social com formação profissional; em geral, uma das duas é a diretora da creche. Na maternal, a razão máxima criança/adulto é de 19:1; mas, na maior parte dos casos, essa razão é nitidamente mais reduzida. As puericultoras são solicitadas muitas vezes para colaborarem com os educadores quando estes trabalham com as crianças mais novas.

Pessoal e formação

A divisão entre cuidado e educação reflete-se no *status* e formação do pessoal em cada um destes setores. No setor de guarda, além do ensino médio, as puericultoras que atendem as crianças têm formação profissional de quatro anos de caráter geral, seguida de dois anos (entre os 16 e os 18 anos de idade) de aprendizagem dos cuidados a prestar às crianças, com um certo número de cursos paramédicos e de estágios práticos. Seu nível de remuneração é baixo, ou seja, nem chega a 50% da remuneração de um educador da pré-escola. Aos trabalhadores de guarda familiar das crianças ou *maisons d'enfants* (centros para crianças), exige-se somente uma “experiência satisfatória”, embora muitas puericultoras estejam, de fato, trabalhando nas *maisons d'enfants*. Existem numerosas possibilidades de formação em serviço, particularmente, para o pessoal pertencente aos serviços comunitários, em Bruxelas. Para exercerem sua profissão na escola maternal, os professores têm de estudar três anos após o ensino médio, em um dos 14 estabelecimentos de ensino superior; a Comunidade atribui orçamentos de formação profissional às escolas que organizarem onze dias de formação por ano. As redes coordenadoras do sistema devem comprometer-se, igualmente, em promover atividades de formação e garantir a inspeção de sua qualidade.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Comunidade Francesa da Bélgica:

Compreensão dos papéis desempenhados pelo homem e pela mulher, além da conciliação entre atividade profissional e vida familiar: existem algumas ambigüidades a respeito das funções ofertadas às mulheres – em princípio, há igualdade de oportunidades perante o trabalho, mas, na prática, um número insuficiente de vagas nos serviços de guarda de crianças com custo acessível; uma legislação de licenças maternidade/paternidade com baixa remuneração; e reduzida participação do pai no cuidado dos filhos. Essas condições reunidas incitam as mães com pouca instrução a deixar os empregos para ficarem em casa. Os principais problemas levantados são os seguintes: nível dos benefícios atribuídos à licença maternidade/paternidade, a diversificação necessária dos serviços financeiramente acessíveis e condições de trabalho mais flexíveis que ofereçam aos pais/homens a possibilidade de passar mais tempo com os filhos.

Compreensão da infância e de sua primeira evolução: a concepção da infância na Comunidade Francesa da Bélgica baseia-se em uma nítida divisão entre cuidado e educação. Ainda que os serviços permaneçam distintos, adota-se atualmente uma abordagem mais unificada que ainda poderá ser fortalecida por uma melhor coordenação entre os serviços e pela difusão de uma visão psicopedagógica comum da formação das puericultoras e dos/as professores/as. Neste aspecto, pode ocorrer que a tradição belga da escola maternal constitua um fator de unificação, nomeadamente, graças à idéia de que a aprendizagem faz-se, sobretudo, pelos jogos infantis, pela descoberta e pela atividade própria da criança.

A organização coerente dos serviços prestados após o horário escolar: a situação é pouco satisfatória para um grande número de crianças; com efeito, após a escola, não existem centros de acolhimento ou, então, a guarda não vai além de uma “vigilância” nos recintos escolares. É necessá-

rio aumentar tanto a oferta, quanto a qualidade; consultar e ajudar os pais e as redes; e despende esforços em favor das famílias e crianças desfavorecidas.

A necessidade de valorizar a função social da escola maternal: na Bélgica, na maior parte das vezes, a escola maternal interessa-se bem de perto não só pela identificação das crianças que têm necessidade de apoio escolar especial, mas também pela ajuda que convém colocar à disposição dessas crianças. Essa tradição deveria ser ainda fortalecida porque um diagnóstico demasiado tardio em relação às necessidades especiais no nível da escola de ensino fundamental leva, muitas vezes, a incluir tais crianças com dificuldades em classes especiais, postura que poderá fortalecer ainda mais seu sentimento de fracasso. A abertura em relação a comunidades imigrantes adotada por um grande número de maternais deve ser, também, amplamente difundida e incentivada.

Maior cooperação entre as redes escolares e as autoridades locais de modo que as transições entre a família, o acolhimento externo, a escola e os horários fora do ambiente escolar se tornem mais fáceis para as crianças.

Dinamarca

Autoridades responsáveis

Na Dinamarca, os serviços em favor das crianças da faixa etária de 0 a 6 anos foram, tradicionalmente, considerados como parte integrante do sistema de proteção social. Atualmente, um dos objetivos principais é, em colaboração com os pais, apoiar o desenvolvimento das crianças e fornecer-lhes ambientes de acolhimento e de aprendizagem, enquanto os pais trabalham. O Ministério dos Assuntos Sociais tem a principal responsabilidade em matéria de política nacional relativa às diferentes e numerosas modalidades de serviços solicitados pelas famílias, mas a maior parte das políticas e das questões operacionais foram descentralizadas, há muito tempo, em favor das autoridades locais. O Ministério da Educação tem a responsabilidade da política destinada às classes pré-escolares (5/6-7) e aos SFO (atividades de lazer organizadas pela escola). Nos termos da Lei sobre o Serviço Social e da Lei sobre a *Folkeskole* (que abrange o ensino fundamental e o primeiro ciclo do ensino médio), são as autoridades locais que definem os objetivos e o plano das atividades desenvolvidas nas creches, *garderies* e escolas, além de estarem encarregadas de seu financiamento e supervisão. Tais autoridades estabelecem, freqüentemente, departamentos unificados, reunindo o cuidado e a educação das crianças.

Histórico

Apesar das taxas bastante elevadas de cobertura alcançadas pelos serviços dinamarqueses de ECPI, a demanda continua a aumentar. A lei exige que, dentro de um período de três meses⁵⁶ após a solicitação, seja fornecida aos pais uma vaga nos serviços de guarda para cada filho; no entanto existem listas de espera em uma dezena de municipalidades. O desafio está sendo superado graças a novos investimentos por parte das autoridades locais; assim, espera-se que, em breve, existam vagas para todas as crianças. Têm sido despendidos esforços tam-

⁵⁶ Após a licença de maternidade/paternidade e dentro de quatro semanas, com a condição de que os pais tenham solicitado uma vaga nos prazos fixados pela municipalidade.

bém no sentido de fornecer vagas e programas apropriados em favor das crianças em situação de risco, ou seja, crianças oriundas de famílias de baixo *status* socioeconômico, de famílias imigrantes e de famílias desagregadas. Um programa que incentiva a aprendizagem do dinamarquês está disponível em favor das crianças bilíngües e de suas famílias, durante os anos que precedem a escolaridade obrigatória.

Ocorreram igualmente evoluções qualitativas. A divisão – tradicional na Dinamarca – entre educação e cuidado encontra-se atualmente questionada; daqui em diante ela é vista como uma insuficiência a ser superada pela discussão e pela parceria. O debate está concentrado na necessidade de desenvolver um conjunto de valores comuns, de tal modo que a ECPI não seja somente definida em termos de jogos infantis e de desenvolvimento social, mas também em termos de “atividades de aprendizagem em um ambiente caloroso”. Inspirando-se nesta abordagem, foi criada uma nova classe pré-escolar (6-7 anos), não obrigatória, no início da *Folkeskole*. A cooperação e a coesão entre o sistema de acolhimento (jardins de infância), o sistema escolar e as atividades de lazer se beneficiam de uma atenção particular por parte do projeto *Folkeskole 2000*. Com a ajuda de consultores pedagógicos, algumas municipalidades já elaboraram projetos para transformar os jardins de infância e escolas em centros de aprendizagem ativa, permitindo-lhes desenvolver seus próprios planos de aprendizagem. Além disso, o Ministério dos Assuntos Sociais, em colaboração com a Associação Nacional das Autoridades Locais da Dinamarca criou, em 1996, um grupo de trabalho para melhorar a qualidade dos serviços e desenvolver novos métodos para o trabalho educativo nos jardins de infância. Outras iniciativas estão em via de serem aplicadas, incluindo reformas da formação do pessoal e diretrizes para programas.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 1.1% (o Relatório Preparatório da Dinamarca apresenta a taxa de 2.37% para a totalidade de ECPI).

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 81.6% das mulheres com idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 24.4% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença remunerada, com uma duração de 28 semanas para as mães + 2 semanas de licença remunerada em 100% do salário (assalariados do setor público e um número cada vez maior de trabalhadores do setor privado). Possibilidade de 26 semanas suplementares remuneradas em 60% do seguro desemprego. Em vários municípios, os pais que retornarem ao trabalho depois de 26 semanas têm a garantia de encontrar imediatamente uma vaga para o filho nos serviços destinados à criança; no entanto, muitas vezes, encontram dificuldades.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* já é habitual a inclusão das crianças portadoras de deficiência em todos os serviços destinados às crianças e, inclusive, nas escolas; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* a taxa de pobreza infantil relativa atinge 5.1%, após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* os imigrantes representam 4.1% da população dinamarquesa e estima-se que, em 2001, as crianças bilíngües irão representar 9% de todos os alunos. Em fevereiro de

2000, o governo publicou um Plano de Ação para melhorar a integração dessas crianças; atualmente, é obrigação das autoridades locais oferecer atividades de estímulo para a aprendizagem do dinamarquês às crianças bilíngües a partir de 4-5/6 anos. No essencial, as atividades de aprendizagem da língua assumem a forma de um ensino intensificado do dinamarquês no jardim de infância e durante o primeiro ano do ensino fundamental. Quando as crianças não freqüentam o jardim de infância, são ofertadas 15 horas, por semana, de sensibilização à língua dinamarquesa às famílias em suas próprias casas.

Modalidades de serviços

O sistema baseia-se em um dispositivo público: os serviços são supervisionados e financiados pelas autoridades locais, graças à arrecadação local de impostos e às subvenções do governo em nível central. As contribuições financeiras dos pais estão limitadas a 30-33% do custo de financiamento; por sua vez, as famílias pobres se beneficiam de serviços gratuitos ou com taxas reduzidas de participação. As principais modalidades de serviços oferecidos são as seguintes:

i) As instalações de acolhimento (*dagtilbud*) para as crianças entre 6 meses e 6 anos estão divididas entre: guarda familiar (*kommunal dagplaje*), centros de acolhimento (creches, centros de idades mistas e jardins de infância) e instalações privadas. Em 70% dos casos, as instalações de acolhimento são administradas por serviços públicos, por coletividades. Aos serviços públicos, vêm juntar-se instalações e redes privadas (30% dos serviços) que oferecem opções suplementares aos pais. Para se beneficiarem das subvenções municipais, os fornecedores de serviços privados devem trabalhar em cooperação com as autoridades locais e respeitar a regulamentação e as diretrizes de funcionamento.

ii) As classes pré-escolares ou jardins de infância (*bornehaveklasse*) para as crianças com 5/6-7 anos (7 anos é a idade da escolarização obrigatória). Em geral, animadas por um pedagogo, as classes pré-escolares localizam-se na escola de ensino fundamental (*Folkeskole*) e são gratuitas. O ensino na classe pré-escolar deve ser baseado no desenvolvimento da criança e nas atividades lúdicas. Perto de 50% das escolas públicas oferecem, daqui em diante, um programa chamado “início da escolaridade integrada”, no qual os alunos das classes pré-escolares e os do 1º e 2º anos frequentam cursos de idade mista. Há alguns anos ganha força a orientação que preconiza a aprendizagem da leitura nas classes pré-escolares.

iii) Os centros e os serviços de lazer organizados no ambiente escolar (*fritidsheim* ou serviços de SFO). Os serviços extra-escolares são pagos, mas acolhem a maioria das crianças, chegando a 81% para a faixa etária de 6-9 anos.

De 0 a 1 ano: predominam os cuidados dispensados pelos pais. Por volta da idade de 6 meses, somente um pouco mais de 22% dos pais utilizam os serviços registrados de guarda familiar; além disso, 3% dos bebês freqüentam as creches. Os serviços informais de acolhimento fora da família são pouco utilizados.

De 1 a 3 anos: 68% das crianças dessa faixa etária freqüentam serviços de guarda. São predominantes os serviços de guarda familiar (45%), particularmente nas regiões rurais; em seguida, por ordem de preferência, vêm os serviços de idades mistas (14%) e as creches (12%).

De 3 a 5 anos: em média, 88.5% das crianças de 4 anos estão matriculadas – 58% nos jardins de infância e 33% nos centros de idades mistas. Existem também programas que duram 15 horas para as crianças bilíngües que não freqüentam as creches.

De 5/6 a 7 anos: 98% de crianças matriculadas na classe pré-escolar gratuita da *Folkeskole*; um atendimento complementar é oferecido nos jardins de infância e nos centros pagos de idades mistas ou nas instalações de lazer.

Razão criança/adulto: em 1999, a razão criança/profissional, por adulto em tempo integral, era a seguinte: *creches* (0 a 3 anos) 3:1; *jardins de infância* (3 a 7 anos) 6 ou 7 crianças para um adulto formado; *serviços de idades mistas* (0 a 7 anos) 6:1; *serviços de acolhimento para cuidados especiais*, 3 crianças para dois adultos formados; *atendimento extra-escolar*, 9 ou 10 crianças para um adulto formado.

Pessoal e formação

Exceção feita aos serviços de guarda familiar, todos os outros serviços têm um diretor e um diretor-adjunto; ambos devem possuir a qualificação de educadores. Os pedagogos (educadores da área social) – diretores de todos os serviços, incluindo a pré-escola – recebem uma formação que dura 3.5 anos após o ensino médio, em Centros de Educação Complementar (ensino superior). Os assistentes podem, atualmente, se beneficiar de cursos de formação de 18 meses (ensino profissionalizante para adultos); além disso, existem numerosas ocasiões de formação em serviço. Não há formação obrigatória para os prestadores de serviços de guarda familiar, mas todos receberam, no mínimo, três semanas de formação; no entanto, são supervisionados, regularmente, e se beneficiam da possibilidade de terem acesso a formações em serviço. Os homens representam 8% dos assalariados nos serviços de acolhimento para crianças de 6 meses a 6 anos e 25% nos serviços de atendimento extra-escolares. O *status* e as condições de trabalho dos educadores são considerados satisfatórios.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Dinamarca:

As diferenças de implantação de políticas entre municípios: na Dinamarca, as políticas e as diretrizes relativas às crianças são formuladas no nível do governo central por vários ministérios; em seguida, são interpretadas por 275 municípios que fixam seus próprios objetivos para a ECPI. Em virtude da autonomia das prefeituras, verifica-se, às vezes, uma certa diversidade de abordagem de tais orientações, de serviços e de qualidade. Talvez seja necessário solicitar o parecer dos Ministérios para determinar os objetivos nacionais da educação pré-escolar e saber como a realização desses objetivos poderá ser acompanhada de forma sistemática.

A divisão tradicional entre jardim de infância e escola de ensino fundamental, entre “desenvolvimento” e “educação”: a divisão tem por efeito a ausência de um objetivo comum, assim como a não partilha de uma teoria e de um método educativos. No decorrer dos últimos anos, avançou-se na direção de uma visão unificada com uma nova focalização nas necessidades de aprendiza-

gem das crianças. Professores e pedagogos colaboram estreitamente no programa do início da escolaridade integrada, para dispensar uma “experiência de aprendizagem em um ambiente solidário”. Tais esforços deverão ser fortalecidos, ao mesmo tempo que deverão ser respeitados os ritmos das crianças e sua necessidade fundamental de companheirismo, atividade lúdica e independência.

Problemas de pessoal e de formação: na Dinamarca, o pessoal, a formação – tanto inicial, quanto em serviço – apresentam um bom desenvolvimento; no entanto, as diferenças de condições de trabalho e a dificuldade de transitar entre os setores de educação e cuidado suscitam uma certa inquietação. A divisão da responsabilidade do ensino e do horário de lazer poderia permitir a utilização mais eficaz dos recursos financeiros e das diferentes competências educativas do pessoal, ao mesmo tempo que, em relação às crianças, seria aperfeiçoada a flexibilidade e a continuidade entre os diferentes serviços.

Problemas de acesso: o acesso à educação e cuidado pré-escolares ainda é limitado para duas categorias de crianças: os bebês de seis a nove meses, e os filhos dos novos dinamarqueses ou imigrantes. Para as crianças mais novas, o prolongamento até um ano da licença de maternidade/paternidade para todas as famílias poderá ser uma solução, ao mesmo tempo que obriga as municipalidades a garantirem vagas para as crianças de 6 meses a um ano. Por sua vez, a segunda categoria de crianças, para as quais ainda é insuficiente o acesso aos serviços de ECPI, é a das crianças oriundas de famílias imigrantes que, muitas vezes, não se beneficiam desses serviços antes do jardim de infância. A reação do poder público consistiu em promover cursos de dinamarquês; tal procedimento corre o risco de deixar sem resposta outras questões importantes.

Estados Unidos da América

Autoridades responsáveis

Em razão de sua história constitucional, de sua superfície e de sua diversidade, a política da família e da infância, nos Estados Unidos da América, não é única nem global. A responsabilidade pela educação pública incumbe, principalmente, a cada Estado; mas a administração federal desempenha um importante papel através do Congresso que formula as políticas e os objetivos de ECPI, concentrando-se sobretudo no financiamento de serviços em favor das crianças consideradas em situação “de risco”. A maior parte dos financiamentos dos serviços sociais (incluindo o programa *Head Start* que é também educativo) são gerenciados pelo Ministério da Saúde e dos Serviços Sociais (DHHS), enquanto o Ministério da Educação (DOE) tem a responsabilidade do financiamento da educação compensatória e da educação especial destinada às crianças desfavorecidas de 3 a 5 anos. Em virtude da “welfare reform” (reforma da assistência social) e por intermédio do *Personal and Work Opportunity Act* (PRWORA) de 1996, a administração federal destinou financiamentos adicionais a cada Estado para o desenvolvimento da guarda das crianças; considerando o valor de tal financiamento julga-se que os beneficiários da assistência social sentir-se-ão incitados a procurar trabalho⁵⁷. Quatro correntes distintas de financiamento destinado à guarda das crianças foram reunidas para constituir o *Child Care and Development Fund* (CCDF). No nível de cada Estado, são tomadas decisões em relação ao direito aos benefícios, a oferta e a disponibilidade dos serviços, a distribuição dos serviços e das vantagens sociais, a amplitude e a qualidade dos serviços, incluindo as normas da saúde e da segurança públicas. Cada Estado pode recorrer à lei, a financiamentos suplementares e à regulamentação para aplicar as decisões políticas. No decorrer das últimas décadas, cada Estado assumiu igualmente um papel diretor para desenvolver e implantar serviços que precedem o jardim de infância, além de serviços de intervenção precoce em favor das crianças em situação de risco. A destinação de recursos e definição de políticas variam enormemente de um Estado para outro, bem como dentro de cada Estado. Alguns Estados incentivam a participação das autoridades locais e das

⁵⁷ A Lei sobre a Assistência Temporária às Famílias de baixa renda (TANF) exige dos adultos que eles trabalhem durante dois anos depois de terem começado a receber os benefícios. Cada Estado poderá conceder isenção fiscal aos pais com filhos de idade inferior a um ano e não poderá cobrar impostos dos pais com filhos de idade inferior a 6 anos se não houver estruturas de acolhimento.

comunidades no aperfeiçoamento das políticas em favor da primeira infância por intermédio da formação de grupos que trabalham em projetos locais, tomando como critério de financiamento do Estado a destinação de um dólar para cada dólar investido no desenvolvimento desses projetos locais. Outros Estados assumem praticamente toda a responsabilidade de orçamento, de regulamentação e de decisão política relativa à ECPI.

Histórico

Campanhas de sensibilização, sólidos apoios dispensados à causa e uma pesquisa internacional de elevado renome ajudaram a garantir um lugar à ECPI na agenda política nos Estados Unidos da América. Houve um aumento notável de compromisso e investimento políticos, tanto no nível federal quanto estadual, com uma concomitante expansão do financiamento e da cobertura dos serviços de ECPI. Em particular, cada Estado se beneficiou de financiamentos federais para ampliar e melhorar a qualidade de atendimento das crianças, através de um aumento das subvenções específicas do CCDF. Em vários Estados, a via já está aberta para o acesso universal aos programas de jardins de infância; em nível estadual, algumas iniciativas tomadas a partir da reunião de diversos departamentos estão promovendo a coordenação e a colaboração entre autoridades do Estado e autoridades locais, organizações sem fins lucrativos, empresas e famílias. Do mesmo modo, numerosas iniciativas foram tomadas pelos Estados para tratar a questão da qualidade; aliás, houve aperfeiçoamentos significativos na regulamentação em favor da formação em serviço. Organizações profissionais, como a *National Association for the Education of Young Children* (NAEYC) desempenharam invejável papel na promoção do aperfeiçoamento voluntário e do desenvolvimento profissional para o pessoal que trabalha na área da primeira infância.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0,4%. Os números apresentados no Relatório Preparatório dos Estados Unidos da América levam a pensar que essa porcentagem é nitidamente menos elevada, em particular, no que diz respeito aos investimentos públicos.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 76,4% das mulheres entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 19% em tempo parcial. 58% das mães de um filho com idade inferior a um ano faziam parte da população economicamente ativa (Bureau of Labour Statistics, 2000).

Licenças maternidade/paternidade: a Lei de 1993, intitulada **Family and Medical Leave Act** (FMLA), prevê uma licença de 12 semanas com proteção do emprego, mas sem remuneração para as assalariadas de empresas com mais de 50 funcionários, em caso de gravidez, de parto, de sua própria doença ou da doença de um membro da família. Os empregadores podem exigir que seus empregados esgotem seus direitos a licenças, inclusive para tratamentos médicos, antes de reclamarem seu direito à licença maternidade/paternidade. Dependendo de convênios particulares celebrados com a empresa, a licença maternidade/paternidade pode ser remunerada.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do ensino obrigatório: a) *Crianças portadoras de deficiência:* a lei federal estipula que os centros de acolhimento para crianças

devem receber as crianças portadoras de deficiência no “ambiente menos restritivo possível”. Segundo os Estados, a integração destas crianças é cada vez maior. 10% das vagas de *Head Start* estão à disposição das crianças portadoras de deficiência; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda*: nos Estados Unidos da América, a taxa de pobreza infantil relativa é de 22.4% (média da OCDE: 11,9%), após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais. Em 1997, 40% das crianças de origem afro-americana, 33% de origem hispânica e 13% de crianças brancas não hispânicas com idade inferior a 6 anos viviam na pobreza (UNICEF, 2000); c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilingües*: nos Estados Unidos da América, existem numerosas populações imigrantes e de diferentes origens étnicas: 15% de afro-americanos; 15% de hispânicos; 4% de asiáticos ou pessoas originárias da região do Pacífico; e 1% de ameríndios.

Modalidades de serviços

A ECPI privada organizada nos centros de acolhimento e de guarda familiar (90% dos serviços totais – dois terços sem fins lucrativos e o outro terço com fins lucrativos) são as modalidades mais usuais até a idade de 3 anos; em seguida, o lugar é reservado gradualmente a serviços de jardins de infância com financiamento público, organizados pelos distritos escolares a partir de 4 anos. A taxa de disponibilidade dos serviços é a seguinte:

De 0 a 1 ano: cerca de 20% das crianças são atendidas, em tempo integral, pelos pais; mais de 50% são cuidadas por um membro da família ou uma assistente maternal que trabalha em casa; 22% freqüentam um serviço privado de guarda domiciliar; e 9% encontram-se em centros, geralmente, a partir da idade de três meses.

De 2 a 4 anos: os serviços se caracterizam por um número reduzido de pais que se ocupam dos filhos, assim como pela redução das soluções informais (39%); pelo contrário, verifica-se uma utilização crescente de centros (19% das crianças de 2 anos e 41% das crianças de 3 anos) e, ao mesmo tempo, de programas de educação pré-primária (48% das crianças de 3 anos estão matriculadas em programas de escolas maternas privadas, em tempo parcial).

De 4 a 6 anos: mais de 60% das crianças de 4 anos estão matriculadas em programas educativos de escolas maternas (e de jardins de infância). Na Geórgia e em Nova York, os governos estaduais comprometeram-se a fornecer uma cobertura universal e gratuita a todas as crianças de 4 anos nos pré-jardins de infância públicos, que funcionam em tempo parcial. Em outros 41 Estados, é possível encontrar algumas modalidades de pré-jardim de infância gratuito para as crianças de 4 anos, estendendo-se às vezes às crianças de 3 anos. Essa modalidade está em via de ampliar-se rapidamente. Quase todas (90%) das crianças de 5 anos estão matriculadas nos jardins de infância no decorrer do primeiro ano de escolaridade obrigatória (85% no setor público).

No que diz respeito à guarda das crianças, as famílias pagam, em média, uma soma correspondente a 60% do custo do serviço (podendo chegar a 70-80% fora do sistema escolar); o governo federal contribui com o equivalente a 25% dos custos, enquanto os Estados e as autoridades locais contribuem com o equivalente aos 15% restantes⁵⁸. Segundo os Estados, os pais pagam, em mé-

⁵⁸ As subvenções federais e dos Estados mencionadas favorecem principalmente as famílias de baixa renda e crianças consideradas em situação “de risco”: por exemplo, no âmbito de *Head Start* que, em 1998, atingiu 700.000 crianças (36% das quais com esse perfil) de 3 e 4 anos.

dia, mais de US\$ 3.000 por ano para a guarda de um filho; por sua vez, as famílias de baixa renda gastam, em média, 18% de sua renda, enquanto as famílias que têm uma renda mensal inferior a US\$ 1.200 despendem 25% desse valor. Algumas despesas podem ser recuperadas, graças a isenções fiscais federais em favor dos pais. As famílias de baixa renda podem beneficiar-se de subvenções que reduzem suas contribuições graças à “subvenção complementar” do *Child Care Development Fund* (CCDF). A maior parte dos distritos escolares oferecem um serviço de jardim de infância gratuito, em tempo integral ou parcial (um meio dia), para todas as crianças de 5 anos, como escolaridade primária formal; além disso, em um número cada vez maior de distritos, existe serviço gratuito de pré-jardim de infância destinado às crianças de 4 anos.

Razão criança/adulto: a diversidade das regulamentações dos Estados e a das normas (simples exigência de uma autorização para funcionamento; normas de financiamento; normas de credenciamento e normas de objetivos) tornam difícil a descrição da razão criança/adulto no conjunto dos Estados Unidos da América. Em geral, a razão requerida é a de 4 a 6 crianças para um adulto no que diz respeito aos bebês; de 10 a 20 crianças para 1 adulto em relação às crianças da pré-escola; por sua vez, a razão para as crianças de 2 a 3 anos situa-se entre esses dois valores. Considerando que são informais as estruturas mais freqüentes, nomeadamente para as crianças mais novas oriundas de famílias de baixa renda, e considerando que um grande número de Estados não têm condições de proceder à inspeção regular dos centros e das creches domiciliares, pode ocorrer que a razão criança/adulto seja nitidamente mais elevada. De fato, somente 14% dos centros e 13% das creches domiciliares são consideradas de boa qualidade.

Pessoal e formação

Nos Estados Unidos da América, o *status* e as remunerações do pessoal que se ocupa de crianças fora do sistema das escolas públicas são, em geral, de baixo nível. Não existe sistema coerente que permita estabelecer as qualificações do pessoal que trabalha para a primeira infância. As características dos três principais sistemas de serviços são as seguintes:

Head Start: Para elevar o nível da formação do pessoal, *Head Start* focalizou seus esforços na implantação e no financiamento de normas (chamadas *Head Start Performance Standards*) e, a partir de 1971, criou seu próprio perfil profissional, o *Child Development Associate* (CDA). O CDA equívale (segundo os Estados) a 50% de um diploma profissional ou similar de nível superior, preparado em dois anos; em geral, é bastante reconhecido em todo o território dos Estados Unidos e fornece créditos que visam a obtenção de um grau universitário em vários Estados. A meta de *Head Start* (que praticamente já foi alcançado) consiste em ter um CDA em cada sala de aula, enquanto o Congresso promulgou, recentemente, uma lei que exige o empenho do *Head Start* para conseguir que, em 2003, 50% de seus profissionais tenham um grau correspondente a dois anos de estudos ou a quatro anos de estudos pós-secundários.

O sistema da escola pública: em todas as classes de (pré-)jardins de infância, os professores devem ser reconhecidos pelo Estado no qual trabalham. No entanto, nem todos os Estados exigem uma especialização nos serviços para a primeira infância; o reconhecimento dos professores é baseado em um grau universitário equivalente a quatro anos de estudos e, muitas vezes, até mesmo em um *Master's degree*. Esta qualificação nem sempre é exigida para trabalhar nas escolas privadas ou, em alguns Estados, para trabalhar com crianças em uma escola pública.

O sistema de compra de serviços (purchase-of-service): o amplo sistema de *purchase-of-service* é composto por centros e residências de guarda familiar (creches domiciliares) que são habilitados pelos departamentos de serviço social dos Estados a fornecer programas destinados ao conjunto da população. Estes serviços estão submetidos à homologação e ao cumprimento de algumas normas de financiamento, mas as exigências em relação ao pessoal de apoio podem ser extremamente modestas ou, até mesmo, inexistentes. No entanto, atualmente, a maior parte dos Estados exigem um certo número de horas anuais de formação suplementar para todo o pessoal.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita aos Estados Unidos da América:

A necessidade de criar um sistema de ECPI completo e bem coordenado: a diversidade atual dos serviços, regulamentações e fontes de financiamento leva à confusão, a uma qualidade desigual e à desigualdade de acesso. Incumbe à administração, tanto no nível federal quando no estadual, fornecer orientação política, financiamentos, objetivos políticos claros e plano de trabalho. Um primeiro passo eficaz poderia ser a nomeação de uma Comissão Nacional encarregada de propor as maneiras de fortalecer os papéis das autoridades públicas na ECPI. Maior participação dos departamentos de Educação pode ser vital à criação de um sistema mais equitativo, que venha a se beneficiar de amplo apoio público. Redes estáveis de parcerias entre departamentos no nível estadual poderiam ser, igualmente, eficazes.

A urgente necessidade de tratar as questões de acesso: o acesso das crianças de 3 a 5 anos, oriundas das minorias étnicas e das famílias de baixa renda, é uma preocupação séria. Somente 45% das crianças da faixa etária de 3 a 5 anos pertencentes a famílias de baixa renda estão matriculadas na pré-escola, enquanto a taxa é de 75% entre as crianças pertencentes a famílias de rendas elevadas. Na maior parte das vezes, as desigualdades estão associadas a questões de contexto e, nomeadamente, à política da moradia que tende a manter a segregação das famílias, segundo critérios de renda e de origem étnica. Recomenda-se uma tomada de posição mais sinérgica para combater a pobreza e a diversidade das condições de vida entre crianças.

A necessidade de melhoria da qualidade: a qualidade da guarda das crianças pode ser bastante precária, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos; além disso, parece que as regulamentações de vários Estados têm fixado normas insuficientes, até mesmo em termos de saúde e de segurança. Por sua vez, as famílias com crianças de 4 anos só têm acesso, em geral, a programas demasiadamente associados à instrução. A homologação voluntária dos centros, proposta pela NAEYC, poderia traduzir-se em significativa melhoria das normas; por outro lado, o recurso a métodos (por exemplo, o *Project Approach*) ou a diretrizes (por exemplo, a *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programmes* que acaba de passar por uma revisão) bastante conhecidos, poderá contribuir enormemente para a eficácia dos programas.

Criar um sistema eficaz de formação e de desenvolvimento profissional do pessoal: sérias lacunas caracterizam a formação inicial e contínua do pessoal em todos os níveis. Além disso, têm sido manifestadas inquietações em relação ao recrutamento, às remunerações, ao *status*, à permanência do pessoal e ao desenvolvimento das carreiras. Projetos do tipo T.E.A.C.H. tratam várias destas questões. A articulação das qualificações e da homologação do pessoal entre os Estados e no interior de cada Estado representa, igualmente, um desafio.

Finlândia

Autoridades responsáveis

A responsabilidade central pela educação e cuidado das crianças entre 0 e 6 anos incumbe ao Ministério da Saúde e dos Assuntos Sociais, com a assistência de seu departamento de pesquisas, STAKES. A política de educação pré-escolar visa apoiar o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, permitindo que elas se tornem membros da sociedade, conscientes de sua responsabilidade ética. O Departamento Nacional para a Educação está encarregado de fixar, no mais elevado grau, a orientação da educação pré-escolar para as crianças de 6 anos.

Histórico

Na Finlândia, a estrutura de ECPI é um sistema estável e bem desenvolvido, bastante apreciado pelos pais. Caracteriza-se por uma grande sensibilidade em relação aos direitos da criança e por uma preocupação constantemente afirmada em favor da igualdade e da equidade em todo o sistema. Um de seus aspectos mais notáveis é o direito subjetivo e incondicional reconhecido a cada criança de ter sempre, desde o nascimento até os 7 anos, sua vaga no sistema. Esse direito incondicional engloba também o direito para os pais de escolher criar o filho em casa, em vez de deixá-lo em um centro municipal de guarda. Os serviços são acessíveis aos pais. Uma educação pré-escolar gratuita para as crianças de 6 anos – baseada no conceito de “cuidado”, no seio da qual existe uma combinação entre o cuidado, a educação e a instrução – tornou-se realidade a partir de agosto de 2000. Nos dois Ministérios interessados, manifesta-se um grande envolvimento a favor dessa reforma pré-escolar e muitos esforços têm sido despendidos pelo Conselho Nacional da Educação para a formulação de um novo programa que englobaria o ano pré-escolar e os dois primeiros anos da escola de ensino fundamental. Paralelamente, STAKES está prestes a elaborar um programa que deve orientar a organização e o conteúdo dos programas de ECPI; por sua vez, a ECPI está ganhando terreno na Finlândia como disciplina científica concreta nas universidades e nas escolas de ensino técnico. Os educadores dos jardins de infância são muitíssimo bem formados e recebem seu diploma universitário de “licence” [título intermediário entre o 1º e 3º ciclo do ensino superior] na área da educação

das crianças depois de três a quatro anos de estudos; muitos chegam a obter uma “maîtrise” [grau universitário que sanciona a conclusão do 2º ciclo do ensino superior]. As municipalidades incentivam e financiam a investigação, reunindo em projetos de pesquisas comuns um certo número de pesquisadores universitários e profissionais dos centros de guarda e do pré-escolar. Um novo assunto que tem suscitado a atenção tanto para a pesquisa quanto para os centros de guarda das crianças é o contexto mais amplo que se oferece à vida da criança no nível da comunidade e no nível da família. Verifica-se um maior envolvimento dos pais que são considerados não como clientes, mas como parceiros pedagógicos, dignos de estima.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0,4% (o Relatório Preparatório da Finlândia apresenta o dado de 1,43% do PIB para a totalidade de ECPI).

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 70% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 13% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença maternidade de 18 semanas + 26 semanas de licença maternidade/paternidade remunerado de 60 a 70% do salário. Além disso, uma licença paternidade em casa de 3 semanas, no máximo, poderá ser gozada pelo pai no decorrer da licença maternidade. Por outro lado, aos pais que decidirem não confiar os filhos aos serviços municipais de guarda, é concedida uma licença para cuidar do filho: tem duração de três anos com uma remuneração fixa ou, então, poderá durar até seis anos em tempo parcial.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* é habitual a inclusão delas em todos os serviços de ECPI; além disso, elas se beneficiam de prioridade no acesso aos serviços; b) *Crianças oriundas de meios desfavorecidos:* na Finlândia, a taxa de pobreza infantil relativa é de 4,3%, após a aplicação das medidas de redistribuição de benefícios sociais; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* com exceção da população sueca (9%) que organiza sua própria educação e seus próprios serviços de guarda em sueco, não existem minorias étnicas ou lingüísticas. Presta-se muita atenção à reduzida população indígena sami (somente 121 crianças com idade inferior a 7 anos) em favor da qual é aplicado elevado volume de investimentos. Os novos imigrantes provenientes da Somália e de outros países têm acesso a programas de imersão na cultura finlandesa, assim como a cursos especiais nas escolas; no entanto, até o presente, as crianças desses grupos não têm freqüentado os centros de guarda, considerando os costumes familiares ou, então, porque os serviços municipais atuais não lhes convêm. As prefeituras que contam com pequenas concentrações de imigrantes, ou seja, Helsinque e nas municipalidades vizinhas, começaram a tomar iniciativas – por exemplo, criação de programas experimentais – para apoiar as famílias de imigrantes.

Modalidades de serviços

Na Finlândia, a maior parte do sistema de ECPI é público com algumas modalidades privadas. De maneira geral, as municipalidades oferecem diretamente serviços por intermédio dos centros municipais de guarda (*paiväkoti*), centros de guarda familiar ou classes pré-

escolares (modalidades principais de serviços); entretanto, as municipalidades podem confiar, também, estes serviços a fornecedores privados (cerca de 5% da totalidade dos serviços) ou dar sua contribuição a serviços voluntários – por exemplo, os grupos de educação ativa organizados pela Igreja Luterana; esses grupos e os círculos de família promovidos pelas organizações de voluntários da Igreja são muito solicitados porque a Lei de 1973 sobre a guarda das crianças não previa o atendimento na parte da tarde. As municipalidades são obrigadas a organizar a guarda das crianças (inclusive na parte da tarde) para todas as crianças, mas somente as crianças com idade inferior a 7 anos têm o direito imprescritível de serem atendidas. Os pais podem também solicitar alocação para guarda privada (700 marcos finlandeses por mês) paga pela municipalidade à creche ou ao centro de guarda escolhido por eles.

Todas as crianças com idade inferior ao da escolarização obrigatória (7 anos) dispõem do direito incondicional de se beneficiarem de educação e cuidado pré-escolares que devem ser fornecidos pelas autoridades locais, desde que termine a licença maternidade/paternidade. Tal direito é escrupulosamente respeitado; entretanto, o único problema de acesso encontra-se nas regiões rurais isoladas onde as crianças estão bastantes dispersas. O caráter acessível dos serviços não chega a ser uma questão porque os pais só têm de cobrir 15% das despesas – o restante é reembolsado pelas verbas públicas locais ou nacionais; os pais pagam apenas 11 meses por ano, embora as vagas para os filhos sejam, igualmente, disponíveis durante o período das férias. As famílias de baixa renda estão isentas de pagamento; de qualquer forma, a contribuição financeira dos pais não poderá ser superior a 1.100 MFI por mês (cerca de US\$ 150). As horas de classe pré-escolares para as crianças de 6 anos são gratuitas.

De 0 a 1 ano: quase todas as crianças se beneficiam dos cuidados dispensados pelos pais ou da guarda familiar informal.

De 1 a 3 anos: cerca de 24% das crianças freqüentam os serviços de ECPI durante esse período, 54% no sistema de guarda familiar e 46% em centros de acolhimento para crianças. Os serviços estão abertos de 10 a 12 horas por dia e quase todas as crianças ocupam vagas em tempo integral.

De 3 a 6 anos: 54% dessa faixa etária estão matriculadas em centros de acolhimento para crianças que, em geral, os freqüentam em tempo integral; 12% em tempo parcial.

6 anos: 78% seguem atualmente classes pré-escolares nos jardins de infância (90%) ou, então, nas escolas (10% em franca progressão). As previsões indicam que, cerca de 90% das crianças com esta idade (60.000) participarão da nova classe pré-escolar com 18 a 20 horas de atividades escolares por semana (700 a 760 horas por ano) que começou em agosto de 2000.

Razão criança/adulto: na Finlândia, a razão criança/adulto é baixa. Nos centros de acolhimento em tempo integral, é obrigatória a presença de um adulto formado, no mínimo, para quatro crianças com idade inferior a 3 anos; uma puericultora ou educadora de maternal para sete crianças com mais de 3 anos. Na guarda familiar, a razão é de 4-5 crianças por adulto responsável. Nos serviços em tempo parcial, a razão é de 13 crianças por puericultora ou educadora de maternal.

Pessoal e formação

Os profissionais na área de educação que dirigem os *päiväkoti* têm uma formação como pedagogos (educadores na área social) que dura mais de 3 anos após o ensino médio (ensino

superior). O pessoal auxiliar tem qualificação correspondente ao segundo ciclo do ensino médio e é formado como assistente de maternal ou como enfermeiro em pediatria. Os diretores dos centros se beneficiam de formação complementar. Aos profissionais de guarda familiar não é exigida qualificação, mas usufruem uma boa proteção e se beneficiam de vantagens sociais idênticas às dos outros profissionais de ECPI. Atualmente, é-lhes proporcionada formação profissional de 40 créditos.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Finlândia:

Os efeitos talvez negativos do prolongamento da alocação em favor dos cuidados dispensados à criança em casa: um grande número de crianças que, por vontade dos quadros de decisão, deveria estar integrado no sistema bem cedo, permanece em casa. Tornou-se frágil a posição das mães no mercado de trabalho e foram fortalecidos os estereótipos familiares.

A precariedade dos serviços para as crianças fora do horário escolar: o direito incondicional das crianças a se beneficiarem de acolhimento diurno não incluía o acolhimento durante a parte da tarde. Por consequência, a maior parte das municipalidades excluíram de sua lista de responsabilidades o acolhimento fora do horário escolar. As paróquias (com pessoal formado) e organizações de voluntários fornecem muitas vezes guarda para a parte da tarde; no entanto a liderança e o financiamento das municipalidades seriam necessários.

A variabilidade das formações em serviço: o acesso às possibilidades de formação em serviço depende essencialmente do interesse manifestado pelas municipalidades. Deve ser encontrada uma base mais estável para as necessidades de formação.

A cooperação eficaz que, por ocasião das recentes reformas dos programas, se estabeleceu entre o Ministério dos Assuntos Sociais e da Saúde/SKATES, por um lado e, por outro, o setor da educação deverá ter continuidade.

Prestar mais atenção à questão do acompanhamento do sistema de ECPI e da avaliação da qualidade: a Lei de 1994 sobre as autoridades locais descentralizou boa parte das responsabilidades em matéria de ECPI em favor dos municípios, em geral, com bons resultados. No entanto, as autoridades nacionais e locais poderiam admitir a necessidade de um sistema de administração nacional para orientar as políticas municipais, acompanhar a qualidade e permanecer em contato com a evolução das necessidades das crianças finlandesas e de suas famílias.

Itália

Autoridades responsáveis

A responsabilidade pelas políticas de ECPI na Itália é compartilhada entre o Ministério da Educação relativamente à *scuola materna* (maternal) que se ocupa das crianças de 3 a 6 anos, e as regiões e municipalidades em relação aos *asili nidi* (centros de acolhimento para crianças) destinados aos bebês e crianças mais novas; ainda se encontra em estudo no Parlamento uma proposição que visa a confiar ao Ministério da Educação a responsabilidade por todas as crianças dessa faixa etária. Por enquanto, o Ministério é responsável pela orientação escolar, pela inspeção da qualidade e da avaliação do sistema da *scuola materna*, mas seus regulamentos não se aplicam necessariamente às *scuole materne* privadas. No nível local e como resposta às demandas das comunidades, as municipalidades garantem o funcionamento dos serviços, recorrendo, em parte, a seu próprio financiamento; a região participa com a parcela restante dos orçamentos municipais, redistribuindo a contribuição dos empregadores de 1% para o fundo social (tal contribuição destina-se, em princípio, aos bebês e crianças mais novas). A região é igualmente responsável pelo financiamento das instalações e da formação do pessoal.

Histórico

Apesar de atingir apenas 6% das crianças (segundo os números do recenseamento de 1991), vários programas de ECPI destinados às crianças com idade inferior a 3 anos são reconhecidos por sua qualidade excepcional. Ainda não foi efetuado esforço conjunto pelas diversas autoridades para ampliar tais programas bem-sucedidos a todo o território italiano, embora uma importante proporção das crianças da faixa etária de 1 a 3 anos já estejam se beneficiando de atendimento fora do domicílio, prestado por familiares ou por “assistentes maternas” informais. Algumas iniciativas relevantes foram tomadas – por exemplo, os intercâmbios entre municípios gêmeos do Norte e do Sul, com o objetivo de compartilharem os conhecimentos e as competências para a criação e gestão de projetos de ECPI. No plano nacional, uma importante iniciativa consiste na reformulação, atualmente em curso, do processo de formação do pessoal. No futuro, os coordenadores dos *asili nidi* deverão ter diplomas

universitários correspondentes a quatro anos de estudos, enquanto os outros membros do pessoal deverão ser titulares de um diploma do ensino superior que, no mínimo, inclua três anos de estudos.

A evolução na área da faixa etária de 3-6 anos é igualmente de grande alcance. Neste aspecto, está em curso uma reformulação do processo da formação do pessoal: no sistema de *scuola materna*, a reforma prevê que, no futuro, os professores deverão possuir um grau universitário. A taxa de matrícula nas *scuole materne* está progredindo de tal modo que já foi atingida a taxa maciça de participação de quase 90% para as crianças de 3 a 6 anos. O Ministério da Educação, as municipalidades e os prestadores de serviços privados se orientam para uma maior colaboração. Um número crescente de *scuole materne* (52%; no entanto elas acolhem mais de 57% das crianças) estão agora sob o controle do Estado, ao mesmo tempo que usufruem uma gestão mais autônoma (Lei Bassanini). Um grande número de *scuole materne*, financiadas no início por intermédio do projeto ASCANIO, tem experimentado novos métodos de organização escolar, de implantação de programas e de técnicas de avaliação.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0,4%

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 63% das mulheres entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 17,1% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: 5 meses de licença maternidade remunerada em 100% e 10 meses de licença maternidade/paternidade com 30% do salário. Os empregadores são incitados também a oferecer horários flexíveis ou em tempo parcial aos pais de crianças ainda novas.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolaridade obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* é costume incluir estas crianças nos serviços de ECPI e nas escolas, onde dispõem de grupos com um número mais reduzido de alunos e de professores especializados; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* na Itália, a taxa de pobreza infantil eleva-se a 20,5%, após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais (a média da OCDE é de 11,9%); mas o dado nacional encobre importantes variações regionais; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* o Ministério da Solidariedade Social aumentou seus investimentos e seus programas em favor dos grupos de imigrantes, cujo total é estimado em mais de um milhão, com numerosas crianças em situação de risco entre marroquinos, albaneses e *rom* (ciganos). Observa-se que um grande número de crianças de imigrantes – assim como crianças italianas – encontram-se em listas de espera para ingressarem nas *scuole materne* de Roma e de outros grandes centros urbanos.

Modalidades de serviços

Na Itália, existem três principais modalidades de serviços:

i) O *asilo nido* destinado às crianças com idade inferior a 3 anos que atende cerca de 6% (porcentagem em queda) das crianças dessa faixa etária; fica aberto de 8 a 12 horas por dia. A maior parte dos serviços são patrocinados e financiados pelas municipalidades – em geral, na

Itália do Norte onde as taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho e os níveis dos serviços de atendimento para crianças atingem os da Europa do Norte: por exemplo, a cidade de Bolonha atende 30% das crianças de 0 a 3 anos. As contribuições financeiras exigidas dos pais variam segundo as municipalidades e a capacidade de pagamento dos pais: elas situam-se entre 90 e 460 euros por mês, o que constitui, em média, 12% da renda.

ii) A *scuola materna* para as crianças de 3 a 6 anos que, no ano precedente à escolaridade obrigatória (6 anos), conta com 95% das crianças. Perto de 57% das *scuole materne* encontram-se, atualmente, sob a responsabilidade direta do Ministério da Educação. O setor privado organiza e mantém em funcionamento 29% das *scuole materne* – a maior parte dessas *scuole* são confessionais, financiadas pelas contribuições dos pais e, em certa medida, pelo Estado e pelas regiões. Além disso, as municipalidades financiam e organizam 14% dos serviços de educação pré-escolar. A *scuola materna* propõe um programa em tempo integral, de 8h30 a 16h30, entre setembro e junho – em geral, programas de verão são oferecidos por serviços municipais. A utilização das *scuole materne* de Estado e municipais (estes serviços públicos oferecem juntos perto de 71% da totalidade dos serviços) é gratuita, salvo no que diz respeito às refeições. Nas *scuole materne* confessionais (18% da totalidade dos serviços), são solicitadas modestas contribuições financeiras; além disso, esses serviços se beneficiam de algumas verbas das regiões. Os outros prestadores privados (perto de 11% da totalidade dos serviços) podem exigir contribuições financeiras mais elevadas; no entanto numerosos serviços privados não têm, de fato, fins lucrativos.

iii) Os *serviços municipais integrados*. Na maior parte das vezes, os serviços combinam cuidado e educação; apesar de serem institucionalmente distintos, são considerados, no essencial, como serviços educativos destinados às crianças de 1 a 6 anos. Entre os programas municipais mais conhecidos, podemos citar os da região Emília Romagna; as municipalidades podem também incluir novas modalidades de serviços, caracterizados por práticas integradas, intergeracionais, com a inclusão de famílias e crianças que, normalmente, não teriam ocasião de interagir e se socializar com outros membros da comunidade.

De 0 a 1 ano: a maior parte dos cuidados são prodigalizados pelos pais, completados pela guarda familiar informal.

De 1 a 3 anos: o cuidados das crianças processa-se da seguinte maneira: 27% de cuidados prodigalizados pelos pais em casa; 48% das crianças guardadas por familiares ou “assistentes maternas” informais; 15% por babás em domicílio; 6% nos *asili nidi* (centros abertos durante todo o dia, 11 meses por ano); e 2% guardadas pelos pais/homens e pela família.

De 3 a 6 anos: de 70 a 90% das crianças (segundo as regiões) freqüentam a *scuola materna* a partir de 3 anos; para as crianças de 5-6 anos, a taxa de abrangência nacional chega a 96% do total de crianças dessa faixa etária.

Razão criança/adulto: a razão regulamentar é de 7:1 no *nido*; de 8:1 nos serviços complementares fornecidos fora de casa; e de 3:1 para os serviços domiciliares. A razão é mais elevada na *scuola materna*: 20 a 28 crianças por educador.

Pessoal e formação

Neste momento, estão sendo implantadas reformas radicais na área da formação do pessoal (cf. mais acima, “Histórico”). Nas *scuole materne*, atualmente, os professores recebem

remuneração idêntica à dos colegas do ensino fundamental; além disso, suas condições de trabalho são boas; o Estado oferece-lhes numerosas ocasiões de formação em serviço. As condições do pessoal que trabalha nos *nidi* são muito menos satisfatórias; apesar de terem recebido, na maior parte das vezes, uma boa formação, esses trabalhadores são menos remunerados, cumprem um horário de serviço mais prolongado, seu *status* é inferior e têm menos possibilidades de acesso a formações em serviço do que os professores das *scuole materne*. As ocasiões limitadas de promoção profissional podem levar a elevadas taxas de rotatividade do pessoal, assim como a uma reduzida vontade de participação nos programas de aperfeiçoamento profissional.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Itália:

Concepções relativas à infância e à educação das crianças: em termos de intervenção do Estado, o sistema da primeira infância foi principalmente focalizado, na Itália, nas crianças de 3 a 6 anos. É urgente que o Estado assuma a responsabilidade de responder às necessidades reais das crianças com idade inferior a 3 anos e de seus pais. O recente prolongamento da licença maternidade/paternidade remunerada representa um grande passo. Ao fornecer maior ajuda às municipalidades no desenvolvimento de seus programas integrados, o Estado estará contribuindo para satisfazer as necessidades de aprendizagem e de socialização das crianças, mesmo que continuem a ser guardadas por um membro da família.

Coordenação das administrações e dos serviços: a fragmentação das responsabilidades tem sido, há muito tempo, um obstáculo à eficácia. Parece que se torna cada vez mais necessário coordenar melhor a formulação e o planejamento da ação no sentido vertical (nos níveis do Estado, das regiões e das municipalidades) e, ao mesmo tempo, no sentido horizontal (passando pelos prestadores públicos – dependentes do Estado ou dos municípios – e privados de serviços). Projetos mais bem coordenados entre os diferentes parceiros podem ser úteis – por exemplo, a criação de uma rede de especialistas a fim de orientar a nova formação dos novos professores ou para tomar outras iniciativas.

A eficácia da formulação das políticas e a real implicação das municipalidades e das regiões: os textos que servem de orientação para os serviços de ECPI não são necessariamente aplicáveis em determinadas situações do setor privado. Seria necessário prever um acompanhamento mais eficaz do sistema. Convirá aperfeiçoar normas que permitam a avaliação interna e a comunicação ao público da maneira como são gerenciados os recursos e os serviços. Recomenda-se maior integração da formação em serviço dos administradores e professores das diversas redes.

O atendimento fora do horário escolar: o baixo índice de serviços fornecidos com financiamento público após o horário escolar e de atividades de lazer merece uma atenção maior, principalmente em algumas regiões do país, onde as *scuole materne* e as escolas elementares não-estatais só estão abertas no período da manhã.

Difusão da pesquisa e das práticas bem-sucedidas: os especialistas italianos da educação pré-escolar dispõem de grandes conhecimentos a respeito das crianças; além disso, a qualidade de numerosos programas italianos é reconhecida no mundo inteiro. No entanto, até o presente,

uma grande parte do conhecimento acumulado nas cidades e escolas italianas permaneceu confinado nesse espaço, de modo que só tem favorecido um reduzido número de crianças e suas famílias. Apesar da frequência de conferências locais, regionais e nacionais, organizadas para os professores do *asilo nido* e da *scuola dell'infanzia*, ainda não existe um sistema que funcione em todo o país para garantir o acesso de todos os professores italianos da área da primeira infância às idéias e às inovações que têm sido aperfeiçoadas.

Noruega

Autoridades responsáveis

Na Noruega, a responsabilidade pela política de ECPI incumbe ao Ministério da Infância e dos Assuntos Familiares (BFD) e, no interior do ministério, ao Departamento dos Assuntos Familiares, da Atenção às Crianças e da Igualdade de Gênero. O BFD coordena todas as questões relativas à primeira infância e constituiu um Comitê Interministerial dos Assuntos relativos à Infância e à Juventude que se reúne, regularmente, no nível de funcionários de alto escalão. O Ministério da Educação, da Pesquisa e dos Assuntos Religiosos responsabiliza-se pelas escolas, pelo atendimento fora do ambiente escolar e pela formação dos professores em geral. No decorrer dos últimos anos, um grande número de responsabilidades foi transferido para os 19 condados e para as 435 *kommuner* ou municípios da Noruega, que - em sua grande maioria - reuniram a escola e os serviços da primeira infância em um só departamento. O governador dos condados administra as subvenções do Estado em favor das *familiebarnehager* (guarda domiciliar), das *barnehager* (jardins de infância) e das *åpen barnehager* (jardins de infância abertos (sem horários fixos) ou *haltes garderies* para crianças e pais, dirigidos por um professor pré-escolar qualificado). Existe um regulamento nacional para os *barnehager*, ou seja, o *Barnehager Act* de 1995. Em 1996, foi elaborado um importante Plano para os *barnehager*, que define as diretrizes relativas aos valores e objetivos, as metas dos programas e as práticas pedagógicas.

Histórico

Na Noruega, há já alguns anos está em vigor um sistema integrado de serviços para as crianças de 0 a 6 anos que funciona nos numerosos e bem organizados *barnehager*, financiados pelo poder público. O sistema está baseado em uma visão bem distinta das crianças consideradas individualmente e, ao mesmo tempo, como grupo social; além disso, coloca-se em evidência seu lugar na sociedade e sua relação com o meio ambiente.

Para 2001, o governo norueguês comprometeu-se a aumentar o financiamento dos *barnehager*, de maneira a evitar a exclusão de algumas categorias de crianças em razão das

elevadas taxas da contribuição financeira exigida aos pais. Em 2005, as subvenções governamentais irão cobrir 50% dos gastos, enquanto as municipalidades assumirão outros 30%; assim, no máximo, só 20% ficarão por conta dos pais. Essas medidas ainda deverão ser aprovadas pelo município. Além disso, como até agora o acesso tem sido variável segundo a localidade, foi publicada uma lei que obriga todas as municipalidades a garantir o acesso de todas as crianças com idade inferior a 6 anos aos serviços de ECPI. Segundo os números fornecidos pelo Ministério, o acesso universal de todas as crianças com idade superior a 3 anos foi alcançado este ano (baseado em uma taxa de abrangência de 80%, mas não respondendo necessariamente a todas as demandas); por sua vez, o acesso universal para as crianças mais novas está previsto para o ano 2003. Foram renovados, igualmente, planos para o recrutamento de 20% de trabalhadores do sexo masculino para os *barnebager*; no entanto, utilizando apenas os meios atuais, será muito difícil atingir tal meta.

As questões relativas à qualidade são igualmente tratadas no âmbito dessas iniciativas. Um novo programa incidindo sobre três anos foi anunciado para melhorar a qualidade do *barnebager*. Uma atenção particular será dada às crianças com necessidades educativas especiais; o recrutamento do pessoal será ampliado e aperfeiçoado, enquanto os pais – considerados como consumidores – serão mais amplamente consultados sobre suas necessidades e expectativas em relação ao horário de funcionamento dos serviços e aos programas ofertados. O *barnebager* tem um importante papel a desempenhar em termos de ajuda preventiva à infância; além disso, diversas medidas de apoio serão fornecidas para acompanhar de maneira eficaz as crianças portadoras de deficiência, assim como as crianças oriundas de famílias de baixa renda e bilíngües.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE O em porcentagem do PIB: 0.6%.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 81.4% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 37.3% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença maternidade durante 52 semanas com 80% do salário (ou 42 semanas com 100%); nessa legislação, está incluída a licença paternidade de um mês. Horários adaptados são utilizados para permitir que os pais combinem uma licença maternidade/paternidade parcial com um horário flexível de trabalho.

Atenção prestada às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* inclusão geral dessas crianças nos serviços, com o direito de acesso prioritário. Em 1997, perto de 2% das crianças que freqüentaram os *barnebager* eram portadoras de deficiência; 3% se beneficiaram de um apoio adicional; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* na Noruega, após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais, a taxa de pobreza infantil relativa atinge 3.9%; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* a Noruega tem um grupo étnico indígena, os *sami*, que constitui 1.7% da população total. Os jardins de infância das localidades onde existe concentração de famílias sami utilizam a língua indígena e são generosamente financiados. Os novos grupos de imigrantes constituem 3% da população total, com 28.000 crianças nas escolas de ensino fundamental (um pouco menos de 6% da população escolar), registradas

como crianças que falam línguas maternas diferentes do norueguês. Menos de 40% dessas crianças freqüentam um *barnehager* nas cidades mais importantes; o governo está financiando a contratação de trabalhadores pertencentes às minorias étnicas para desempenharem funções de assistentes bilíngües, e não propriamente pedagógicas, nos *barnehager*.

Modalidades de serviços

47% dos *barnehager* dependem do setor público (municipal) e ocupam-se de 58% das crianças que freqüentam o sistema. Os *barnehager* privados são mais numerosos, embora com menor capacidade; eles atendem 42% das crianças. Uns e outros recebem subvenções do governo que cobrem 32% (no setor público) e 38% (no setor privado) dos custos. As municipalidades têm, igualmente, o dever de destinar financiamentos a seus próprios prestadores de atendimento, assim como aos privados; no entanto, muitas vezes, têm sido inadimplentes em relação aos prestadores de serviço privados. As despesas feitas pelos pais variam entre 28 a 45% dos custos reais (cf. mais acima “Histórico”), em função das municipalidades, da renda familiar e da modalidade de serviço escolhida. Além dos auxílios para as famílias e os pais sozinhos (22% das famílias), todos os pais se beneficiam de deduções fiscais para cobrirem os custos com a guarda (atendimento) e os jardins de infância. As pesquisas mostram que os pais de baixa renda gastam proporcionalmente muito mais por uma vaga nos jardins de infância (ou seja, perto de 19.5% do salário) do que as famílias de renda média (que gastam 11%) e, sobretudo, do que as famílias de renda elevada (cujas despesas ficam em torno de 8%). Existe, também, um sistema de benefícios em espécie para ajudar o pai ou a mãe que cuida do filho em casa ou que o deixa em serviços de ECPI que não recebem verbas públicas. A soma da subvenção é quase equivalente à subvenção pública paga por criança aos jardins de infância, ou seja, cerca de US\$ 400 por mês. Em princípio, existe um número suficiente de vagas para todas as crianças com idade superior a 3 anos nos *barnehager* subvencionados porque a redução da idade da escolarização obrigatória para 6 anos disponibilizou numerosas vagas. As modalidades de serviços são as seguintes:

De 0 a 1 ano: os cuidados são realizados sobretudo pelos pais em casa; somente 2% dos bebês freqüentam centros de acolhimento fora de casa.

De 1 a 4 anos: mais de 48% de matrículas; considerando a elevada taxa de participação das mães no mercado de trabalho, pode-se pressupor que um grande número de pais prefere recorrer a creches domiciliares ou informais. Um dos objetivos do Ministério consiste em garantir a cobertura completa (responder às necessidades) das crianças com idade inferior a 3 anos, até 2003.

De 4 a 6 anos: atualmente considera-se que a oferta de serviços responde perfeitamente à demanda; as matrículas atingem 80% das crianças dessa faixa etária.

Razão criança/adulto: para as crianças de 0 a 3 anos, a razão é de 7-9 crianças por puericultor(tora) qualificado(a). Para as crianças de 3 a 6 anos, a razão é de 14-18 crianças por professor qualificado; e para cada 30 crianças que freqüentam as creches domiciliares deve ser disponibilizado um educador qualificado na área da educação pré-escolar. Além disso, a Lei de 1995 estipula que o número e o nível do pessoal devem ser suficientes para garantir de maneira satisfatória as atividades educativas anunciadas no Plano Nacional.

Pessoal e formação

Os diretores e os professores dos jardins de infância têm nível de formação de 2-3 anos de estudos após o ensino médio, adquirido em um dos 17 colégios de ensino profissionalizante do Estado ou em um dos dois colégios cristãos de ensino profissionalizante – todos eles fazendo parte do ensino superior. Perto de um terço dos profissionais qualificados que trabalham nos *barnehager* noruegueses são professores de ECPI, o que representa uma proporção relativamente pouco elevada. Além disso, devido à penúria de recrutamento associada ao desenvolvimento deste sistema, somente 80% têm qualificação formal: seu *status*, remuneração e condições de trabalho são desfavoráveis se comparados com os dos professores da escola de ensino fundamental. Os assistentes – que constituem a maior parte dos trabalhadores – não têm nenhuma qualificação particular; no entanto, com a reforma de 1994 relativa ao segundo ciclo do ensino médio, eles deverão obter, no futuro, um diploma de “trabalhador para crianças e jovens”, de nível secundário. Os homens representam 6.6% do pessoal dos jardins de infância. Segundo o plano do ministério para o período 1997-2000, pretendia-se que a proporção de trabalhadores do sexo masculino se elevasse para 20% até o final de 2000; para que esse objetivo pudesse ser alcançado, seria necessário estudar com maior profundidade as questões de *status*, remuneração e condições de trabalho.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Noruega:

Questões de equidade e de acesso: apesar do elevado nível das subvenções e do interesse político, existem desigualdades tanto no nível do acesso (os serviços variam segundo as regiões e os grupos sociais), quanto do financiamento (os *barnehager* privados recebem menos apoio por parte das municipalidades do que os públicos). O compromisso assumido pelo poder público no sentido de aumentar as despesas governamentais e maior atenção prestadas às crianças com necessidades educativas especiais (NEE) constituem importantes contribuições para a correção das desigualdades de acesso.

Questões relativas à diversidade: no decorrer das últimas décadas, a sociedade norueguesa tem sido importunada por questões relativas à diversidade. Um sistema de ECPI com recrutamento multicultural e um espaço mais amplo reservado para os programas que incidem sobre a tolerância e as práticas anti-racistas podem ser formadores para as crianças e inspirar confiança a suas famílias. Um desafio a enfrentar consiste em fornecer um quadro de valor aceitável pelos *barnehager* públicos e privados, assim como pelas famílias das minorias.

Questões relativas ao pessoal: apesar de possuírem uma boa formação, somente um terço dos profissionais dos *barnehager* noruegueses são professores qualificados. Em comparação com os professores das escolas de ensino fundamental, sua situação relativa ao *status*, remuneração e condições de trabalho é muito mais desfavorecida. O pessoal das SFO (atividades de lazer organizadas na escola), um setor em desenvolvimento, encontra-se, igualmente, em um nível que não é satisfatório até porque não recebeu nenhuma formação ou, então, sua formação é precária. É louvável a intenção de promover uma melhor distribuição de gênero em relação ao pessoal contratado para trabalhar nos serviços de ECPI; é sinal de uma tomada de consci-

ência em relação à necessidade da criança de dispor de homens e de mulheres como modelos de papéis sociais.

Os efeitos provavelmente negativos do sistema de benefícios em espécie: apesar de reconhecer a validade dos argumentos apresentados em favor da opção de escolha e da equidade, a equipe de examinadores chama a atenção para eventuais efeitos futuros, tal como o efeito do sistema sobre a equidade e a qualidade dos serviços. Em vez de estimular os pais a se ocuparem pessoalmente da guarda de suas crianças, esse sistema poderia encorajar alguns pais a continuar a trabalhar, encaminhando suas crianças para serviços informais e não regulamentados. Paralelamente, segundo algumas pesquisas norueguesas, os pais mais inclinados a receber os benefícios para permanecerem em casa cuidando dos filhos são as mães solteiras, as mães com vários filhos ainda novos e/ou com baixa renda, e as famílias que dispõem de apenas um salário. Em suma, os efeitos positivos dessa onerosa medida podem ser insignificantes para as crianças.

Questões de avaliação e de acompanhamento: ainda que o Ministério reúna indicadores de tendência e estatísticas pertinentes, além de financiar uma série de pesquisas, o valor dos investimentos públicos alocados à pesquisa, desenvolvimento e avaliação das atividades em matéria de ECPI continua sendo modesto, comparado ao tamanho e importância do setor. A coleta de dados relativos ao sistema de ECPI, no nível nacional, deveria ser mais bem desenvolvida; além disso, deveriam ser mais bem definidas as responsabilidades dos atores em diferentes níveis (Estado, região, municipalidades).

Holanda

Autoridades responsáveis

A responsabilidade pelas políticas e pelos serviços de ECPI é compartilhada entre as autoridades dos níveis nacional, provincial e local. As autoridades nacionais assumem as tarefas que, em seu nível, podem ser organizadas com maior eficácia – por exemplo, legislação, estatutos e regulamentações – e desenvolvem planos de ação política, formulando critérios e metas a serem nacionalmente atingidos, além de promoverem inovações, monitoramento e avaliações de qualidade. No nível da administração central, dois Ministérios compartilham as responsabilidades para com as crianças: o Ministério da Saúde, da Assistência Social e do Esporte (VWS) responsabiliza-se pelo apoio familiar, pelas atividades socioeducativas, pelo financiamento e pela supervisão do atendimento das crianças fora de casa. Por sua vez, o Ministério da Educação, da Cultura e da Ciência (OCenW) é responsável pela educação das crianças de 4 a 6 anos (a escola obrigatória começa aos 5 anos; no entanto, até os 6 anos, as crianças permanecem no ciclo correspondente aos primeiros anos de educação e cuidado). Além dos diferentes níveis de autoridades locais, outros organismos sociais – a saber: empregadores, sindicatos, pais, jovens e outras organizações profissionais – desempenham um papel nas tomadas de decisão e na implantação das políticas em favor das crianças.

Histórico

Após um período de descentralização, o governo neerlandês está interessado atualmente na implantação de um plano integrado de serviços para as crianças de 0 a 6 anos, transpondo as linhas habituais de separação entre educação, proteção social e tratamento médico dos jovens, além de trabalhar em harmonia com as autoridades locais para atingir os objetivos nacionais em matéria de ECPI. Muitos esforços já foram despendidos para fortalecer os planos diretores, os currículos de formação e o monitoramento de qualidade. As normas nacionais e os alvos a serem alcançados estão em via de tornar-se mais bem conhecidos. Presta-se uma atenção especial às crianças em situação “de risco”, pertencentes às minorias étnicas ou bilíngües, em favor das quais têm sido efetuados enormes investimentos pelas autoridades

locais e nacionais. Outro aspecto impressionante da política neerlandesa em favor das crianças foi o recurso a uma fase experimental para testar programas inovadores em matéria de ECPI. Um grande número de tais programas já estão sendo aplicados para o maior benefício das crianças, não só durante o horário escolar, mas também fora da escola. Os governos neerlandeses conseguiram, também, envolver os empregadores no setor da ECPI, levando-os a desempenhar um importante papel no financiamento dos serviços em favor das crianças.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0.4%. O Relatório Preparatório neerlandês e outros documentos dos Ministérios comprovam um volume considerável de novos investimentos na ECPI provenientes tanto da administração central, quanto das municipalidades e, especialmente, destinados às crianças em situação “de risco”.

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 78.5% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 55.7% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: 16 semanas de licença maternidade, com a garantia de 100% do salário + uma licença não remunerada, parcial (é necessário trabalhar 50% das horas semanais) até seis meses. Foram implantadas políticas de tempo de trabalho propícias à vida familiar, assim como iniciativas que visam a flexibilidade na duração e distribuição do horário de trabalho.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* com a crescente tomada de consciência em relação às vantagens da integração dessas crianças nos serviços de ECPI, um número mais elevado de crianças está sendo atualmente incluído nos serviços normais. Posteriormente, a educação especializada é bem financiada, embora na maior parte das vezes funcione separada dos outros setores; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais, a taxa de pobreza infantil relativa é de 7.7%; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* na Holanda, a taxa da população imigrante é elevada: 13% das crianças entre 0 e 5 anos são oriundas de meios etnicamente minoritários ou bilíngües que estão concentrados sobretudo nas grandes cidades. O governo e as autoridades locais têm aplicado importantes investimentos em favor de programas de integração social e de educação focalizada.

Modalidades de serviços

Três “círculos de serviços” foram criados em torno da criança e da família: i) *Serviços de caráter geral* para as crianças de 0 a 6 anos; ii) *Intervenções* em favor de famílias e de crianças com necessidade de uma atenção especial; e iii) *Modalidades especializadas ou intensivas de apoio às crianças com necessidades educativas especiais* (NEE).

Os serviços de caráter geral compreendem o atendimento nos centros destinados às crianças de 0 a 4 anos (em geral, durante todo o dia ou por meias jornadas), nos serviços de guarda domiciliar (para as crianças mais novas) e no serviço extra-escolar para as crianças de

4 a 12 anos. Cada modalidade de atendimento tem suas próprias finalidades, seus antecedentes, seu financiamento e sua estrutura governamental. O serviço para crianças de 0 a 4 anos é freqüentado por cerca de 20% das crianças; o atendimento extra-escolar por 5.3%, enquanto as vagas nos serviços domiciliares representam, mais ou menos, 10% do volume total do atendimento das crianças de 0 a 12 anos. Existem também escolas de educação ativa (utilizadas por mais de 50% das crianças de 2 a 4 anos) e uma educação pré-primária para as crianças de 4-6 anos na *basisschool* e constitui a primeira etapa (não obrigatória) do ensino fundamental (100% de freqüência). O ensino fundamental é gratuito. Dois terços das escolas são gerenciadas pelo setor privado; no entanto todas se beneficiam de financiamento público.

A educação pré-escolar é privada (com e sem fins lucrativos), mas co-financiada pelo setor público. Apesar de terem despesas elevadas, os pais, que arcam com mais de 40% do custo do atendimento, são subvencionados pelo governo e pelos empregadores. Estes últimos são atores importantes, seja porque criam seus próprios serviços, seja porque, compram ou alugam as “vagas de empresa” nos centros de atendimento, o que é mais frequente. Em 1998, essas vagas representavam cerca de 50% de todas as vagas para crianças entre 0 e 4 anos. Delimitação de teto de despesas é fixada pelo Ministério da Saúde, da Proteção Social e dos Esportes. De acordo com seus salários, os custos cobertos pelos pais vão de 6 a 21% da renda familiar bruta por uma vaga de tempo integral. As contribuições dos pais estão relacionadas à utilização efetiva dos serviços e alguns custos podem ser deduzidos no imposto de renda. O objetivo do governo consiste em fazer com que o atendimento das crianças seja financiado, de forma equitativa, pelas autoridades locais, pelos empregadores e pelas contribuições financeiras dos pais.

Os serviços destinam-se preferencialmente às famílias em que o pai e a mãe trabalham, o que se traduz por uma tendência nítida à utilização dos serviços pelas famílias de renda média ou elevada, ao invés das famílias mais pobres. Apesar da quadruplicação do número de vagas no decorrer da década de 90, na Holanda a demanda de vagas em creches e *garderies* continua a ser maior que a oferta.

Os centros de educação ativa são a modalidade de atendimento mais popular na Holanda para as crianças de 2 a 4 anos. Habitualmente, são colocados à disposição por organismos privados com o estatuto legal de fundações. Um grande número dessas fundações é independente; outras fazem parte de uma estrutura cooperativa mais ampla, freqüentemente uma organização para o atendimento das crianças ou uma fundação de assistência social de caráter geral. Em geral, as crianças freqüentam esses centros de educação ativa duas vezes por semana (onde permanecem de 2 a 3 horas) para brincarem com outras crianças ou participarem de uma atividade programada. Quase todos os serviços de educação ativa são subvencionados pelas autoridades locais; entretanto são também solicitadas contribuições aos pais, muitas vezes proporcionais aos salários. Esforços especiais são dirigidos às crianças em situação de risco (famílias de baixa renda, minorias étnicas) nos centros de educação ativa e nas escolas de ensino fundamental. Além da *Lei sobre o Financiamento da Educação em favor das Crianças Desfavorecidas*, estão previstos significativos investimentos – 100 milhões de florins, tanto pelo governo central quanto pelas autoridades locais – a fim de desenvolver os centros de educação ativa e fornecer programas mais intensivos na escola e fora da escola.

Razão criança/adulto: a razão criança/adulto está fixada para cada faixa etária. Um chefe de grupo qualificado (nível MBO ou HBO, ver mais abaixo) deve ser destinado a quatro bebês entre 0 e 1 ano; a cinco crianças entre 1 e 2 anos; a seis crianças entre 2 e 3 anos; a oito crianças entre 3 e 4 anos; e a dez crianças entre 4 e 12 anos. A proporção criança/adulto nos primeiros anos da escola básica era mais elevada, mas recentemente foi reduzida a 1:20. Como atualmente estão sendo feitos enormes investimentos para melhorar a qualidade geral e integrar o mais eficazmente possível as crianças em situação de risco, é provável que o tamanho das classes venha a ser ainda mais reduzido.

Pessoal e formação

O *status* do pessoal, quase inteiramente feminino, tem sido tradicionalmente baixo, em particular, na área do atendimento e da educação ativa. Problemas sérios de recrutamento e escassez de pessoal são, atualmente, iminentes; no entanto, têm sido despendidos esforços para tentar solucioná-los, aumentando o valor dos salários e melhorando as condições de trabalho. Os empregados de ECPI em contato direto com as crianças devem ter, em princípio, uma qualificação profissional mais elevada: um HBO (quatro anos após o ensino médio, ensino superior não-universitário) ou um MBO (nível do segundo ciclo do ensino médio, qualificação de dois/três anos no ensino profissionalizante). As regras de qualidade relativas ao atendimento das crianças são utilizadas igualmente no acolhimento fora do ambiente escolar e no âmbito dos grupos de educação ativa, inclusive no que diz respeito às qualificações do pessoal. No setor educativo, os professores recebem formação de quatro anos nos PABO ou colégios de formação para professores do ensino fundamental (HBO), como professores polivalentes com a possibilidade de trabalhar com crianças de 4 a 12 anos; todavia eles especializam-se na faixa etária de 4 a 8 anos ou de 5 a 12. Independentemente das turmas em que vierem a ensinar, todos os professores recebem atualmente a mesma remuneração.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Holanda:

Coerência e coordenação dos serviços: durante os primeiros anos da descentralização, a coordenação e a coerência do sistema foram impelidas, muitas vezes, ao seu limite, em termos de gestão, de categorização e formação do pessoal, de acesso equitativo e de monitoramento de qualidade.

Concepções relativas à infância e à educação das crianças: no início da década de 90, tais concepções eram percebidas, principalmente, sob o ângulo da proteção e do cuidado. Foram realizados progressos, nomeadamente no que diz respeito aos grupos de educação ativa e ao início do ensino fundamental; nessa fase é que estão sendo aplicados numerosos programas educativos aperfeiçoados. Todavia permanece a divisão institucional entre cuidado e educação, o que se traduz por uma nítida diferença de tratamento dos bebês e das crianças do pré-primário.

Maior apoio dos pais: o financiamento dos serviços de ECPI neerlandeses recai expressivamente sobre os pais, tanto em termos de contribuições em dinheiro quanto de custo de opor-

tunidade e de tempo dedicado ao filho, um esforço que recai particularmente sobre as mães. Pode ocorrer que os pais se beneficiem de uma redução das contribuições, principalmente para incentivar maior utilização dos serviços pelas famílias de baixa renda. As despesas assumidas pelos pais poderiam ainda ser reduzidas, graças a licenças maternidade/paternidade mais prolongadas e à expansão do atendimento fora do ambiente escolar.

Pessoal e formação: a escassez de pessoal – iminente – é devida a uma combinação de fatores; no entanto, no setor da atenção à criança, merecem ser analisadas com maior profundidade as questões relativas à incerteza em relação às oportunidades de promoção profissional, às más condições de trabalho e aos baixos salários.

Portugal

Autoridades responsáveis

Em Portugal, a rede nacional de ECPI é, ao mesmo tempo, pública e privada; por sua vez, a responsabilidade política encontra-se dividida entre dois ministérios. O Ministério da Educação é responsável pela qualidade pedagógica de todos os serviços, assim como pelo financiamento do sistema educacional dos jardins de infância para as crianças de 3 a 6 anos. O ministério do Trabalho e da Solidariedade encarrega-se do apoio familiar, da oferta de atividades socioeducativas, do financiamento e da supervisão do atendimento (guarda) extradomiciliar das crianças de mais de 3 meses. Recentemente, verificou-se um movimento em prol da descentralização e muitas decisões e questões políticas de interesse local são tomadas, atualmente, pelas municipalidades, pelas Direções Regionais da Educação e pelos Centros Regionais de Seguridade Social; esses organismos têm a responsabilidade da implantação de políticas nacionais de ECPI em suas regiões. Para garantir a coordenação, foi criado em 1996 um *Escritório para a expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar*, reunindo os atores mais importantes ligados à ECPI, incluindo a Associação Nacional dos Municípios Portugueses e os mais destacados prestadores de serviços sem fins lucrativos ou voluntários, assim como as Instituições Particulares de Seguridade Social (IPSS). A Lei da educação nacional de 1997 estabelece as definições, os principais objetivos políticos, as orientações e as estratégias de implantação para a educação pré-escolar (jardins de infância). Embora a Lei entenda a educação pré-escolar como a primeira etapa do processo de aprendizagem ao longo da vida, é ressaltada a responsabilidade da família em relação à criança.

Histórico

Em Portugal, há vários anos, vêm sido feito notáveis progressos em matéria de formulação política e implantação de ECPI. Todo o setor foi reformado de forma bastante eficaz e o orçamento da educação pré-escolar praticamente duplicou. Em 1996, foi publicado um *Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar*, acompanhado um ano mais tarde pela Lei específica de 1997 que coordena o que, até então, era um conjunto de serviços

para crianças extremamente diversificado; pela primeira vez, inclui as crianças de 3 a 6 anos no âmbito da educação básica. O programa governamental entende que a expansão e desenvolvimento de serviços pré-escolares sejam implementados em coordenação com as instituições municipais, privadas e de assistência social; neste caso, o governo central assume o papel de guia e regulador. O crescimento da taxa de abrangência foi notável, pulando no setor pré-escolar de uma taxa de cobertura de 57.5%, em 1995, para uma taxa superior a 72% em 1999. O acesso gratuito a uma atividade cotidiana de 5 horas acaba de ser implantada para as crianças de 5 anos; em um futuro próximo, está previsto ampliá-la para as crianças de 4 anos. Foi dada muita atenção à formação e ao *status* do pessoal; atualmente, os educadores portugueses devem possuir, obrigatoriamente, diploma de ensino superior, representando 4 anos de estudos após o ensino médio. Diretrizes foram formuladas e publicadas no que diz respeito aos programas; além disso, há um crescente interesse da opinião pública em relação aos serviços em favor das crianças entre 0 e 3 anos.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0.2%

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 80,3% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 7.8% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença maternidade de 18 semanas, com a manutenção de 100% do salário + 6 meses de licença maternidade/paternidade não remunerada para o pai e para a mãe.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* em Portugal, há uma crescente tendência para a integração dessas crianças em todos os ramos de ensino; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* após a aplicação das medidas de retribuição dos benefícios sociais, a taxa de pobreza infantil relativa atinge 24% (a média da OCDE é de 11.9%); c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilingües:* existe um grande número de minorias de imigrantes, particularmente, em torno das cidades de Lisboa, Setúbal e Porto. Vários programas de integração social, com um componente educativo, têm sido patrocinados pela Comissão Superior para as Minorias Étnicas, pelos Ministérios no plano nacional e pelos municípios. As crianças em situação de risco se beneficiam da prioridade de acesso em alguns centros; uma legislação recente chama a atenção para essas crianças e prevê estratégias de intervenção precoce para responder a suas necessidades.

Modalidades de serviços

As crianças entre 3 meses e 3 anos têm a possibilidade de freqüentar os centros de acolhimento para crianças (11% de todas as crianças) ou se beneficiarem de uma guarda familiar (fornecida por babás ou creches domiciliares que acolhem 1.5% de todas as crianças). As crianças de 3 a 6 anos freqüentam, em geral, os jardins de infância. A esses serviços, os pais destinam em média o equivalente a 11% da renda familiar. Além disso, por intermédio do Ministério do Trabalho, o Estado subvenciona significativamente os componentes essenciais

do apoio às famílias, tais como as refeições, a assistência médica e as atividades socioculturais. As famílias se beneficiam, igualmente, de deduções fiscais relacionadas a diversas despesas com educação. A educação pré-escolar é gratuita para as crianças de 5 anos; tal medida será estendida, no próximo ano, às crianças de 4 anos.

De 0 a 3 anos: perto de 90% das crianças permanecem no seio de suas famílias ou recebem atendimento informal; 12% freqüentam diversas modalidades de creches em tempo integral ou se beneficiam de guarda familiar.

Para a faixa etária *de 3 a 6 anos*, as taxas de matrícula nos jardins de infância são as seguintes: de *3 a 4 anos*, 60% de matriculadas; de *4 a 5 anos*, 75%; e de *5 a 6 anos*, 90%. Centros comunitários, serviços itinerantes e atividades socioeducativas estão também disponíveis para as crianças, embora em reduzida escala, nas regiões onde é difícil instalar jardim de infância. As crianças podem participar igualmente de atividades socioeducativas fora do horário de educação pré-escolar, se os pais que trabalham tiverem necessidade desse tempo suplementar. Os jardins de infância ficam abertos de 5 a 6 horas por dia (segundo as autoridades responsáveis). O Ministério da Educação instaurou diretrizes em matéria de programas para melhorar os métodos e o conteúdo pedagógicos.

Razão criança/adulto: a razão criança/adulto nos jardins de infância é de 15:1 para as crianças de 3 anos e de 20 a 25 crianças por professor. Nas creches, é possível encontrar proporções que atingem até 10 crianças por adulto.

Pessoal e formação

Todos os serviços devem dispor de um diretor pedagógico, e cada classe de um professor de jardim de infância qualificado (educador). As creches têm um conjunto de *educadores* (ver mais abaixo), puericultoras e trabalhadores da área social, todos eles com qualificações profissionais pós-secundárias. Eles são assistidos por trabalhadores auxiliares, dos quais não é exigida nenhuma qualificação específica. Nos *jardins de infância*, a direção é garantida por educadores, que devem ter feito quatro anos de estudos e ter recebido diploma universitário de educadores polivalentes. Os *educadores* têm direito a remuneração equivalente à dos professores do ensino fundamental; no entanto, os níveis de sua remuneração e condições de trabalho poderão ser consideravelmente reduzidos quando eles trabalham nas creches das IPSS, no setor social.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita a Portugal:

A necessidade de prestar mais atenção às crianças de 0 a 3 anos: em um contexto em que as redes familiares se enfraquecem, enquanto a guarda informal pelos vizinhos é questionada, a intervenção pública em favor da educação das crianças deve ser organizada e considerada como um serviço educativo e social de interesse público. O apoio público indispensável à futura expansão das creches e dos centros familiares pode compreender

componentes que têm a ver com a educação, a ajuda às famílias e a inserção social, ao mesmo tempo que são respeitados os objetivos de equidade entre homens e mulheres, inclusive no mercado de trabalho.

Coerência e coordenação dos serviços: na área da primeira infância, a tradição de múltiplos níveis de tomada de decisão que se sobrepõem tende a fazer com que a responsabilidade seja difusa e a tornar a política, no plano nacional, menos eficaz. Há já alguns anos, os Ministérios aperfeiçoaram planos de ação mais claros para o conjunto do setor. Os acordos a respeito dos imperativos estruturais dos serviços, das interfaces entre os diferentes serviços e o fortalecimento dos processos de acompanhamento poderiam contribuir para tornar o sistema mais coerente.

A qualidade educativa dos serviços de educação pré-escolar: em muitos casos, os serviços da educação pré-escolar em Portugal são pouco precisos, de modo que a importância atribuída às atividades recreativas e a inclinação em adotar objetivos de acolhimento e de assistência social, muitas vezes, se adequam às preferências dos prestadores de serviços. As novas diretrizes dos programas, as novas práticas de inspeção e uma auto-avaliação apropriada deveriam melhorar a focalização na aprendizagem e seus resultados. A organização da formação em serviço entre os setores e os diferentes prestadores de serviços poderia revelar-se útil.

Responsabilidade, auto-avaliação e inspeção: maior ênfase deve ser atribuída pelos Ministérios e pelas autoridades locais às obrigações contratuais decorrentes da destinação de subvenções – por exemplo, o dever de apresentar elementos que demonstrem que o recurso não foi desperdiçado; avaliar se as metas fixadas foram atingidas; medir o impacto do que foi realizado; apresentar sugestões para melhorar os resultados. Do mesmo modo, a qualidade poderia ser aperfeiçoada por meio de procedimentos mais sistemáticos e eficazes de auto-avaliação dos serviços e do pessoal, além de recorrer à ponderação, apoio e validação externas que são também necessários.

Crianças com necessidades educativas especiais: apesar de a função dos jardins de infância, em Portugal, ter sido sempre prestar ajuda às crianças que apresentavam dificuldades na aprendizagem, o acesso limitado a seus serviços impediu, às vezes, que suas necessidades especiais tivessem sido identificadas antes de seu ingresso no ensino fundamental. A elevada taxa de pobreza infantil relativa aumenta também a incidência das necessidades educativas especiais. A legislação adotada recentemente sobre a intervenção precoce e a tendência à universalização do acesso aos serviços de ECPI deveriam contribuir enormemente para atenuar esses pontos fracos e fortalecer a proteção preventiva das crianças.

República Tcheca

Autoridades responsáveis

Na República Tcheca, a educação pré-escolar é praticamente um serviço público. Desde 1991, os jardins de infância (*materska skola*) tornaram-se parte integrante do sistema educativo, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, da Juventude e do Esporte. No entanto as autoridades educativas regionais e municipais compartilham as responsabilidades pelo bom funcionamento do sistema; além disso, os centros usufruem grande autonomia. O financiamento provém de múltiplas fontes – as autoridades regionais no que diz respeito à atividade propriamente escolar (remuneração dos professores, livros e equipamento), as municipais (custo de funcionamento e investimentos na infra-estrutura) e as contribuições pecuniárias dos pais –, enquanto as verbas que permitem melhorar as condições materiais de trabalho ou comprar equipamentos e brinquedos são obtidas, muitas vezes, graças ao patrocínio de empresas privadas. Atualmente, encontram-se em atividade alguns jardins de infância privados ou confessionais que, por enquanto, têm uma projeção bem reduzida.

Histórico

Depois da “revolução de veludo” de 1989, a República Tcheca restabeleceu os vínculos com sua longa tradição de educação pré-escolar. Produziu-se um aumento impressionante da diversificação e da liberdade pedagógicas. Uma concepção da educação baseada nos conhecimentos e normas sociais preconcebidos deu lugar a um espírito de investigação e de inovação. Está em curso a descentralização e grandes esforços têm sido despendidos para modificar as relações entre os diversos parceiros do sistema educativo. Está surgindo uma nova maneira de ver a criança como sujeito de direitos, que se reflete no duplo desejo de diminuir as pressões que lhes são impostas no âmbito das instituições pré-escolares e de promover a integração das crianças com necessidades especiais. Práticas pedagógicas e métodos de trabalho mais adaptados às necessidades da criança receberam um forte incentivo, enquanto eram atenuadas as rotinas cotidianas de trabalho nas maternais. É reservado mais tempo e espaço para as brincadeiras e expressão criativa; são, igualmente, correntes as experiências inovadoras com as classes que integram crianças de diferentes idades.

A descentralização está em curso e grandes esforços estão sendo feitos para modificar as relações entre os parceiros da educação. O envolvimento dos pais como parceiros em pé de igualdade foi aperfeiçoado de maneira incomensurável; além disso, os homens foram convidados a participarem do ensino na maternal – mundo que, até então, havia sido considerado como feminino (as obrigações militares poderão ser substituídas por um serviço efetuado como assistente nas maternais e em outros estabelecimentos, o que implicará o contato de homens jovens com crianças, suscitando um modelo alternativo de papel social).

Já foi iniciado o trabalho de preparação de um programa-diretor para a maternal. Esse novo programa incitará as maternais a oferecerem empregos de tempo sistemáticos e apropriados às crianças, além de se manterem abertas à inovação e à experimentação. O conteúdo da educação será desenvolvido em cinco esferas: biológica, psicológica, interpessoal, sociocultural e ambiental. As competências de caráter geral (pessoais, cognitivas e operacionais) que as crianças deverão adquirir nas maternais serão estabelecidas em associação com os comportamentos e conhecimentos, cuja aquisição está prevista para o primeiro ciclo de ensino fundamental.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0.5% (o Relatório Preparatório da República Tcheca apresenta a taxa de 1.16% para o conjunto de ECPI).

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 70.1% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 13.3% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença maternidade remunerada durante 28 semanas (69% do salário) com um benefício fixo; licença maternidade/paternidade de quatro anos, gozada quase exclusivamente pelas mães.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* há uma tendência crescente para a integração dessas crianças, embora existam ainda numerosos jardins de infância e escolas especializadas, até mesmo para crianças portadoras de deficiências leves; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* após a aplicação das medidas de redistribuição dos benefícios sociais, a taxa de pobreza infantil relativa atinge 5.9%; estão disponíveis benefícios específicos e correspondentes às presumíveis necessidades de crianças que vivem no seio de famílias de baixa renda; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* entre os *rom* (ciganos), os mais graves problemas são a pobreza, a exclusão social e o fracasso escolar; outros grupos étnicos, como os poloneses ou os alemães, organizam, em geral, a educação em sua própria língua. A população *rom* sedentária representa 0.7% da população total, mas segundo estimativas, essa taxa poderia elevar-se até 2% se os *rom* nômades fossem levados em consideração; entre eles, verifica-se uma elevada taxa de desemprego, enquanto os níveis de educação são baixos comparados aos dos tchecos, entre os quais 84% conseguiram terminar o segundo ciclo do ensino médio. Desde 1993, o governo investiu na implantação de classes preparatórias em favor de crianças de 6-7 anos, desfavorecidas do ponto de vista social e cultural, cuja escolarização obrigatória havia sofrido um atraso.

Modalidades de serviços

Para a educação das crianças de 3 a 6 anos, o sistema é praticamente público; atualmente, está descentralizado, deixando ampla autonomia a cada centro. Graças à queda da taxa de natalidade, está disponível um número suficiente de vagas, salvo em certas regiões. O limite da contribuição financeira dos pais é 30% dos custos; além disso, é reduzida ou não é exigida para as famílias mais carentes. Existem medidas especiais de apoio em favor das famílias e das regiões onde vivem as populações de baixa renda ou etnicamente minoritárias. Apesar de tudo isso, as famílias mais carentes são precisamente aquelas que têm menos possibilidades de matricular os filhos nas pré-escolas.

De 0 a 3 anos: as crianças são quase exclusivamente cuidadas pelas mães ou confiadas a prestadores de serviços de guarda informais.

De 3 a 6 anos: 66,5% ingressam com 3 anos nos centros pré-escolares públicos, pagos e em tempo integral. A proporção atinge 98% das crianças de 5-6 anos. A taxa de abrangência das crianças de 3 a 6 anos é de 86%. As crianças, cujos pais estão gozando férias, têm direito a freqüentar os jardins de infância 3 dias por mês. Os jardins de infância ficam abertos oito horas por dia, no mínimo.

Razão criança/adulto: a razão criança/adulto é, em princípio de 12:1, mas as classes chegam a conter, muitas vezes, até 25 crianças confiadas a mais de um professor, pelo menos, durante uma parte do dia.

Pessoal e formação

Mais de 95% dos professores das *materska skola* receberam quatro anos de formação (de 15 a 19 anos) em uma das 18 escolas de formação (ensino médio, profissionalizantes) existentes no país. Uma ênfase particular é voltada para as competências relativas à arte, música e esportes, ou seja, áreas que, tradicionalmente, têm sido consideradas importantes nos estabelecimentos pré-escolares tchecos. Todas as pessoas diplomadas são mulheres; no entanto está decrescendo o número de trabalhadores do sexo feminino que realmente abraçam esta profissão. Os salários são baixos; atingem apenas 76% dos salários dos professores do ensino fundamental que, por sua vez, representam 103% do salário médio nacional. Ainda não foi organizada a expansão dos credenciamentos por meio da formação em serviço.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à República Tcheca:

Debate público sobre as questões de equidade homem-mulher e sobre as políticas destinadas às crianças com idade inferior a 3 anos: considerando a transformação radical das orientações, ocorrida no decorrer dos últimos anos, parece que chegou o momento de reunir diversos grupos de atores, incluindo os pais para empreender um debate público a respeito das necessidades das crianças, das mulheres e dos pais na sociedade tcheca moderna. Parece que se essa questão não for

tratada com toda a atenção, a República Tcheca correrá o risco de ter de enfrentar uma grave escassez de serviços de ECPI na futura geração de pais e filhos com eventuais efeitos negativos em relação ao cesso das mulheres ao mercado de trabalho e sobre a taxa de natalidade.

Melhorar o acesso ao jardim de infância, principalmente para as crianças e famílias que têm necessidade de um apoio especial: apesar da sensível melhoria dos contatos com os pais e as famílias, os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou cultural continuam a ter grandes dificuldades para depositar confiança nos jardins de infância municipais ou para estabelecer relações estreitas com seus trabalhadores. Segue-se que as crianças oriundas dessas categorias estão sub-representadas nesses espaços. O método aplicado nas classes preparatórias, que consiste em fazer apelo a pessoal de reserva pertencente à comunidade *rom*, deverá ser ampliado aos jardins de infância com o objetivo de acolher as crianças *rom* e seus pais em um ambiente educativo. Seria necessário, também, fortalecer a formação em serviço dos professores para habituá-los a trabalhar com famílias de baixa renda ou pertencentes às minorias étnicas. Além disso, a coordenação entre as autoridades locais e nacionais que são responsáveis pela saúde, pelos serviços sociais e pela educação é particularmente importante para servir às crianças e às famílias que têm necessidade de apoio especial, organizado de maneira global e holística.

Abordar as condições de trabalho e da formação inicial e em serviço do pessoal: uma área que merece uma atenção particular é a do recrutamento e permanência do pessoal, principalmente o envelhecimento dos profissionais na ativa e o fato de que um grande número de moças que terminaram sua formação de professoras de educação pré-escolar hesitam a iniciar sua carreira como puericultoras. Será necessário melhorar a remuneração, assim como elevar o *status* da profissão. Outra dificuldade diz respeito à falta de trabalhadores/homens no setor. Alguns desses problemas profissionais poderão ser resolvidos se for exigida formação inicial de ensino superior, embora seja necessário preservar a ênfase nas competências práticas que formam grande parte da formação atual. Uma vez que forem enfrentados os imperativos da formação do novo pessoal, será necessário também definir os mecanismos que permitam valorizar a formação dos professores em atividade. Parece também necessário prever uma formação suplementar em serviço para trabalhar com os pais e favorecer uma estreita cooperação entre o jardim de infância e o lar.

A necessidade de ampliar a pesquisa empreendida no plano nacional: à luz das futuras tendências sociais e econômicas, é necessário empreender maior número de pesquisas sobre as necessidades das famílias e das crianças na República Tcheca para fornecer aos quadros de decisão uma informação séria. É também imperioso definir as insuficiências atuais dos dados e as necessidades futuras da educação pré-escolar, além de incentivar a coleta atual de dados sobre as modalidades públicas e privadas de ECPI. O Ministério da Educação pretenderá, sem dúvida, fortalecer a capacidade de pesquisa sobre a educação pré-escolar, financiando a criação de uma rede nacional para ajudar a pesquisa e a avaliação no setor.

Reino Unido (Inglaterra)⁵⁹

Autoridades responsáveis

Historicamente a responsabilidade da política de ECPI tem sido compartilhada entre as autoridades nacional e local. Os serviços em favor das crianças, desde o nascimento até 3 anos, eram da alçada do Ministério da Seguridade Social, enquanto o Ministério da Educação e do Emprego (DfEE) tinha a responsabilidade das crianças entre 3 e 5. Em um esforço que visa articular melhor as políticas e para superar a divisão entre educação e cuidado, foi confiada ao Ministério da Educação e do Emprego a implantação de tais políticas e das proposições relativas aos resultados a serem alcançados. Além disso, uma nova Unidade em prol da infância foi instalada recentemente no nível do gabinete do ministro para coordenar o trabalho dos principais ministérios em favor das crianças.

Histórico

Desde 1997, o governo tem despendido um esforço sem precedentes para aumentar os investimentos em favor das famílias e das crianças, assim como para implantar um plano de ação de grande alcance que irá ampliar e reformar o sistema de cuidado e educação dos primeiros anos de vida. Em maio de 1998, foi anunciada uma Estratégia Nacional para o Cuidado das Crianças (*National Childcare Strategy*); deveria ser instalada por Parcerias em prol do cuidado e desenvolvimento das crianças (*Early Years Development and Childcare Partnerships*, EYDC), criadas no nível local e trabalhando em harmonia com as autoridades locais encarregadas dos serviços sociais e da educação (ver Destaque 3.7 no Capítulo 3). Financiamentos especiais em favor das regiões desfavorecidas foram desbloqueados por intermédio da iniciativa *Sure Start*. Em 1997, foi criado um programa-piloto, chamado *Early Excellence Center*, para testar as práticas integradas em matéria de cuidado e educação. Em 2000, sob a designa-

⁵⁹ O estudo da OCDE incide sobre a Inglaterra, mas a equipe de examinadores esteve também na Escócia, onde a abordagem da educação pré-escolar é um tanto diferente. Informações mais detalhadas sobre a Irlanda do Norte, Escócia e País de Gales podem ser encontradas no Relatório por País do Reino Unido.

ção de *Curriculum Guidelines for the Foundation Stage* (3-5 anos), foram publicadas diretrizes para ajudar os profissionais a observar como seu trabalho contribui para a realização dos objetivos da educação pré-escolar. Dedução fiscal visando o cuidado das crianças (*Childcare Tax Credit*, CTC) em favor dos pais que, no mínimo, trabalham 16 horas por semana foi, igualmente instituída tendo em vista as famílias de baixa renda⁶⁰. O *Office for Standards in Education* (OFSTED, Organismo das normas do ensino) irá formular normas nacionais para garantir que todas as crianças possam se beneficiar de um serviço de boa qualidade e que os prestadores sejam bem informados das normas a serem respeitadas. A acumulação dessas iniciativas está em via de modificar radicalmente o quadro dos serviços em favor da primeira infância. Estima-se que 1.600.000 novas vagas de acolhimento serão criadas até 2004 e que serão recrutados 80.000 trabalhadores suplementares para a guarda das crianças. Além disso, exige-se que, em 2001, as autoridades educativas locais estejam em condições de oferecer vaga na educação pré-escolar (de duração de duas horas e meia por dia) para todas as crianças de 4 anos (objetivo já alcançado) e, em setembro de 2004, para todas as crianças de 3 a 4 anos; em 80% dessas novas vagas, os serviços serão garantidos por grupos de educação ativa e por prestadores voluntários e privado.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0,4%

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 75,1% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 35,8% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: sistema universal de licença maternidade durante 18 semanas + direito a 22 semanas suplementares não remuneradas + direito a 4 semanas não remuneradas, por ano, até que o filho complete 5 anos. Estuda-se a eventualidade de uma extensão suplementar da licença maternidade/paternidade.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória:
a) *Crianças portadoras de deficiência:* o crescente reconhecimento das vantagens da integração dessas crianças no sistema normal tem elevado o número de crianças incluídas nos serviços de ECPI. Recentemente, o governo anunciou o aumento conseqüente dos investimentos em favor dessas crianças; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* após a aplicação das medidas de redistribuição de benefícios sociais, a taxa de pobreza infantil relativa é de 19,8% (média da OCDE: 11,9%). Cerca de 23% das crianças com idade inferior a 6 anos são criadas pelo pai ou pela mãe, isoladamente; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* as minorias étnicas constituem 6% da população britânica (particularmente, em Londres e nas West Midlands onde esta proporção pode chegar a 15%). Sabendo que as pesquisas indicam que as crianças de famílias imigrantes têm maus resultados escolares, foram fortalecidas as políticas para impedir a discriminação e o racismo; além disso, têm sido aplicados investimentos bastante significativos no âmbito do programa *Sure Start* a fim de prestar apoio às famílias desfavorecidas e seus filhos de 0 a 4 anos.

⁶⁰ A CTC pode render até 70 libras esterlinas por semana (cerca de US\$ 100) ou elevar-se até 70%, no máximo, das despesas com a matrícula anual no serviço de acolhimento.

Modalidades de serviços

Comparados aos serviços da maior parte dos outros países europeus, no Reino Unido, os serviços de ECPI partem de um nível mais baixo. Em geral, as crianças de 0 a 3 anos, cujos pais trabalham, são cuidadas por “nourrices” [babás] particulares, grupos de educação ativa e creches. Até a recente implantação do *Childcare Tax Credit*, as crianças usuárias desses serviços não se beneficiavam de financiamentos públicos, salvo se estivessem matriculadas em serviços especiais ou fossem consideradas em situação séria de risco. Quase todas as crianças de 3 a 4 anos freqüentam grupos de educação ativa ou jardins de infância. Todas as crianças de 4 anos são recebidas em classes de “acolhimento primário” financiadas, em sua maioria, com verbas públicas, ou nas maternais organizadas, na maior parte das vezes, pelas autoridades locais. Por sua vez, todas as crianças de 5 anos encontram-se em classes primárias e “de acolhimento”. As diferentes modalidades de serviços são as seguintes:

De 0 a 1 ano: quase todas as crianças são cuidadas pelos pais ou, informalmente, por membros da família e babás.

De 1 a 3 anos: a modalidade de serviço é, sobretudo, privada – por exemplo, babás e creches. Não se dispõe de estatísticas relativas à demanda de serviços em tempo integral. 20% das crianças de 2 anos participam de grupos de educação ativa, entre os quais dois terços são ofertados por associações confessionais ou de voluntários, e um terço por pessoas ou serviços particulares.

De 3 a 4 anos: cerca de 90% das crianças participam de uma ou outra modalidade de educação pré-escolar. 55% das crianças de 3 anos participam de um grupo de educação ativa e 29% das crianças desta mesma faixa etária freqüentam os jardins de infância ou as maternais, em geral, 2.5 horas por dia

De 4 a 5 anos (a educação obrigatória começa aos 5 anos): todas as crianças têm vaga garantida nos serviços de educação pré-escolar. As autoridades educativas locais fornecem, atualmente, 59% das vagas da educação pré-escolar para as crianças de 3 e 4 anos, principalmente, por intermédio de classes nas maternais (2.5 horas cotidianas, durante o ano letivo) e de classes de “acolhimento” para as crianças de 4 anos (6.5 horas cotidianas, de 9h às 15h30, durante o ano letivo). O setor privado (em geral, sociedades ou cartéis de várias sociedades) fornecem cerca de 30% das vagas em escolas independentes e pagas, enquanto associações comunitárias e de voluntários fornecem um 9% suplementar, sem fins lucrativos.

Razão criança/adulto: a razão oficial é de 4:1 nos grupos ocasionais e nas escolas especiais; de 4:1 e acima disso, segundo a idade da criança, nas creches das autoridades locais; de 8:1 nas creches particulares, grupos de educação ativa e maternais; de 10:1 nas maternais que têm professores e puericultoras bem formados; de 13:1 nas classes de maternal e nas unidades para crianças; e de 30:1 (na prática, o número é inferior) nas “classes de acolhimento”.

Pessoal e formação

Existe uma clara divisão entre os níveis de formação do pessoal dos cuidados precoces (de 0 a 4 anos) e os da educação precoce (4 a 5 anos). Somente 20% do pessoal dos cuidados, principalmente nos grupos ocasionais e nas creches, tem formação universitária ou de ensi-

no superior. De fato, a maioria dos trabalhadores dos serviços de cuidado – e os assistentes nas “classes de acolhimento” – não têm formação formal, com exceção de algumas horas exigidas por um reduzido número de autoridades locais. No conjunto, o pessoal da educação pré-escolar usufrui condições de trabalho que deixam a desejar, recebe remuneração nitidamente inferior ao salário médio e tem um horário de trabalho mais prolongado sem acesso à formação ou apoio profissional. O governo tomou consciência do problema e instaurou um salário mínimo nacional que melhorou a situação salarial e tenta chegar a uma coerência na extrema diversidade de métodos de recrutamento e de modalidades de formação. Os professores do setor educativo são mais bem remunerados e protegidos; sua qualificação é sancionada por quatro anos de estudos universitários ou de formação para professores, com especialização na educação das crianças.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem uma atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita ao Reino Unido:

Todo progresso exige financiamento: no Reino Unido, os serviços começaram de um nível bastante baixo. Atualmente, beneficiam-se de um importante financiamento e de uma reforma radical das orientações, da coordenação e do planejamento; essas reformas deverão ser adequadamente financiadas no decorrer dos anos futuros para que os progressos prossigam e seja implantado um sistema nacional estável de ECPI.

Questões de coordenação: a *National Childcare Strategy* de 1998 e a criação no nível local de parcerias, sob a denominação de *Early Years Development and Childcare (EYDC) Partnerships* já aperfeiçoaram sensivelmente a coordenação. A chave para dar continuidade aos avanços encontra-se no sólido apoio do governo às parcerias de EYDC que possuem o potencial não só de reunir diversos serviços e pessoas no nível local, mas também de superar a divisão institucional entre cuidado e educação.

Avançar para o acesso das crianças à educação pré-escolar em tempo integral: atualmente, o acesso à educação pré-escolar para as crianças com idade inferior a 4 anos faz-se em tempo parcial (2.5 horas por dia); torna-se necessário procurar saber se o tempo disponível é suficiente para tratar das necessidades lingüísticas, sociais e emocionais de um grande número de crianças – principalmente das crianças oriundas das minorias étnicas e das famílias de baixa renda. Estão sendo aperfeiçoados projetos-piloto que irão garantir educação em tempo parcial, completada por um atendimento em tempo integral; além dos projetos, o programa *Early Excellence Center* e outras iniciativas locais permitirão ver com maior clareza como garantir serviços que ocupem o dia inteiro.

O recrutamento, a formação e o status do pessoal: a atenção ao recrutamento e à formação do pessoal condiciona a implantação de um sistema aceitável de educação e cuidado pré-escolar. É indispensável melhorar os níveis de formação em todo o sistema e, tendo em vista a permanência do pessoal, será necessário também elevar a remuneração e aprimorar as condições de trabalho. Continua sendo uma prioridade o recrutamento de um número mais elevado de trabalhadores oriundos das minorias étnicas.

Criação de um regime de garantia da qualidade e da inspeção que respeite a diversidade: nem sempre têm sido reconhecidas as dificuldades das crianças – em grande número, oriundas de meios

desfavorecidos – para se conformarem, ainda tão novas às exigências da escolaridade no plano nacional. Maior atenção é dada atualmente à questão. Todo o mundo reconhece que não é possível definir resultados e competências realistas senão depois de terem sido levados em consideração o contexto, a etapa do desenvolvimento das crianças e suas necessidades.

Necessidade de incrementar o apoio às famílias que trabalham: por exemplo, graças às licenças maternidade/paternidade e aos horários flexíveis de trabalho. Como vimos, sérios investimentos têm sido aplicados em favor das famílias mais pobres para ajudá-las a encontrar trabalho e terem acesso aos serviços destinados à primeira infância. Está sendo cogitado também prolongar a licença maternidade/paternidade. Essas orientações, assim como modalidades de trabalho mais favoráveis às famílias, deverão ser incentivadas, procurando, principalmente contribuir para a igualdade de oportunidades das mulheres na vida profissional.

Suécia

Autoridades responsáveis

Na Suécia, todas as responsabilidades relativas aos serviços em favor das crianças de 7 anos estão subordinadas a uma única autoridade. A responsabilidade da política nacional, dos objetivos, das diretrizes e do plano financeiro da ECPI incumbe unicamente ao Ministério da Educação e da Ciência. As distinções entre cuidado e jardins de infância foram suprimidas pela Lei sobre a Escola de 1998 que define todos os serviços em favor das crianças de 1 a 6 anos de “pré-escola” e os serviços em favor das crianças de 5/6 a 7 anos de “classe pré-escolar”. A idade de escolaridade obrigatória é 7 anos. Na sequência da decisão, tomada alguns anos atrás, de colocar todo o setor sob a responsabilidade do Ministério da Educação, a Lei indica – e reforça – uma mudança capital de concepção concernente aos serviços destinados à primeira infância. A Lei sobre a Escola transfere também importantes responsabilidades para os municípios, que têm o dever de oferecer número suficiente de centros e de vagas no pré-escolar e para as atividades de lazer, de monitorar a qualidade dos serviços de ECPI e de destinar os recursos necessários. O Organismo Nacional para a Educação é responsável pela avaliação geral, pela coleta de dados, pelo desenvolvimento e pela supervisão da ECPI nos níveis central e regional.

Histórico

Na Suécia, nos últimos anos, ocorreram vários acontecimentos de grande alcance. Além da transferência de todo o setor para a esfera da educação, o sistema foi bastante ampliado e reformado. O direito de cada criança a uma vaga “em prazos razoáveis” (ou seja, no máximo, em três meses) foi implantado concretamente em quase todos os municípios. Foi elaborado um projeto-lei que prevê pré-escolar universal e gratuito para as crianças de 5 anos; e se um projeto de lei submetido ao Parlamento for aprovado, o direito será estendido às crianças de 4 anos. Para as crianças, a partir de 3 anos, oriundas de meios bilíngües, foi organizada uma atividade gratuita de três horas, todas as manhãs. Esse projeto-lei introduz também uma contribuição fixa bem reduzida, de modo que os pais com baixa renda não sejam impedidos – em

razão das contribuições financeiras bastante variáveis, segundo as municipalidades, que lhes eram exigidas – de utilizar os serviços de ECPI. A perda de receita dos municípios será compensada pelo governo central. Também têm sido despendidos esforços para melhorar a qualidade dos serviços, particularmente para as crianças mais velhas. Um *programa para o pré-escolar* foi elaborado em 1997-1998, ligando-o aos programas para as escolas de ensino fundamental e médio, além de fornecer uma visão comum dos conhecimentos, do desenvolvimento e da aprendizagem. Do ponto de vista do governo sueco, ele estabelece os valores fundadores do pré-escolar, assim como as tarefas, objetivos e diretrizes para as atividades pré-escolares; no entanto não estão indicados os meios pelos quais esses objetivos poderão ser alcançados. É sublinhada a cooperação entre a classe pré-escolar, a escola e o centro de acolhimento após o horário escolar. Uma nova proposição visa ampliar, em seis meses suplementares, a formação que precede o serviço dos *pedagogos*, ou seja, o pessoal de ponta no pré-escolar, para permitir formação psicopedagógica comum aos professores e os *pedagogos* das atividades de lazer.

Contexto

Despesas com os estabelecimentos de nível CITE 0 em porcentagem do PIB: 0.6% (o Relatório Preparatório da Suécia apresenta a taxa de 2% do PIB para as despesas com a ECPI).

Taxa de participação feminina no mercado de trabalho: em 1999, 81.5% das mulheres de idade compreendida entre 25 e 34 anos trabalhavam, das quais 32.1% em tempo parcial.

Licenças maternidade/paternidade: 360 dias remunerados em 80% do salário durante um ano e 60 coroas suecas, por dia, durante 90 dias. Além disso, é concedido um auxílio gravidez correspondente a 80% do salário às futuras mães que trabalham e já não podem exercer sua atividade nos 60 a 11 dias antes do parto. O pai se beneficia de licença paternidade não transferível de 30 dias, assim como de outra licença de dez dias no momento do nascimento do filho.

Atenção às crianças com necessidades educativas especiais, antes do início da escolarização obrigatória: a) *Crianças portadoras de deficiência:* as crianças portadores de deficiência ou com dificuldades psicossociais têm o direito prioritário de acesso aos serviços de ECPI e encontram-se bem integradas nessa estrutura; b) *Crianças oriundas de famílias de baixa renda:* a taxa de pobreza infantil relativa é de 2.4%, ou seja, a mais baixa de todos os países-membros da OCDE; c) *Crianças pertencentes às minorias étnicas e bilíngües:* estima-se em 18% a população imigrada da primeira ou segunda gerações; por exemplo, entre 1990 e 1995, 40.000 crianças refugiadas com a idade de 1 a 6 anos se beneficiaram do direito de asilo. O governo liberou verbas para fornecer uma atividade (de acolhimento) cotidiana de três horas às crianças bilíngües, a partir dos 3 anos de idade.

Modalidades de serviços

Nos termos da Lei, todas as crianças de 1 a 12 anos têm direito ao atendimento, durante o tempo em que os pais estiverem trabalhando. A maior parte dos serviços de educação pré-escolar são garantidos diretamente pelas municipalidades nas creches, mas a guarda domiciliar, assegurada pelos municípios, cobre 12% das crianças, principalmente nas zonas rurais. Existem também serviços privados de atendimento garantidos por cooperativas de pais ou de

trabalhadores, pelas igrejas, pelas empresas e por outros prestadores que acolhem 13% das crianças. Com exceção das contribuições pagas pelos pais, os serviços privados são financiados pelas municipalidades e, por contrato, devem respeitar as exigências básicas requeridas aos serviços públicos, sem serem obrigados a cumprir as diretrizes do Programa de Educação Pré-escolar. Atualmente, para a guarda dos filhos, os pais gastam de 2 a 20% da renda familiar, em função do salário e das verbas recebidas pelas municipalidades. Para reduzir as disparidades entre municípios e oferecer maior apoio às famílias com crianças pequenas, projeto de lei foi submetida ao Parlamento que prevê serviços pré-escolares gratuitos para todas as crianças a partir de 4 anos de idade. Os custos suplementares teriam uma delimitação de teto de 3%, 2% e 1% da renda familiar para o primeiro, segundo e terceiro filhos, respectivamente. As taxas de matrícula são as seguintes:

De 0 a 1 ano: quase todas as crianças recebem cuidados, em casa, dispensados pelo pai ou pela mãe (em geral, por esta) no decorrer da licença maternidade/ paternidade. Habitualmente, as crianças começam a freqüentar as creches e *garderies* por volta dos 15-18 meses.

De 1 a 6 anos: 64% das crianças utilizam os serviços pré-escolares e 11% suplementares se beneficiam da guarda domiciliar.

De 6 a 7 anos: 91% das crianças freqüentam a classe pré-escolar, enquanto 7% de outras crianças já estão matriculadas na escola obrigatória.

De 6 a 9 anos: 65% das crianças de 6 a 9 anos estão matriculadas nos centros de lazer. Além disso, existem também serviços pré-escolares “abertos” que, durante algumas horas por dia, oferecem atendimento às crianças e às famílias (quase sempre, de baixa renda ou imigrantes). Nas regiões rurais, algumas destas *garderies* estão em via de serem transformadas em centros de recreação familiar. O Organismo Nacional para a Educação está preparando diretrizes para a orientação desses centros e do atendimento familiar.

Razão criança/adulto: não existe uma proporção oficial, mas é obrigatório e permanente o acompanhamento da razão praticada. Nos centros pré-escolares, a razão média atual é de 5 a 6 crianças por adulto; nas classe pré-escolar, a razão média praticada é de 13 crianças por adulto.

Pessoal e formação

98% do pessoal dos centros pré-escolares suecos é formado para trabalhar com crianças. Cada centro deve ter um diretor, com uma qualificação de pedagogo ou curso universitário. Os pedagogos ou professores pré-escolares constituem 60% do pessoal nos serviços pré-escolares. À semelhança do que ocorre com os pedagogos das atividades de lazer, eles devem ser titulares de um diploma equivalente a três anos (brevemente, três e meio) de estudos em uma instituição de ensino superior ou universidade. Os pedagogos são assistidos por assistentes maternas (38% do pessoal) que têm formação profissional, em nível de ensino médio, sobre “o cuidado das crianças”. Alguns trabalhadores mais idosos não têm qualificação formal, mas o atual projeto de carreira oferece várias possibilidades de acesso para os/as puericultores/as que desejarem receber formação de ensino superior, a fim de alcançarem o *status* de pedagogos. Aos cuidadores familiares (creches domiciliares) não é exigida qualificação, mas 72% possuem uma certidão de puericultura ou se beneficiaram de uma formação (50 a 100 horas de cursos obrigatórios) promovida pelo poder público municipal. Atualmente, o

Organismo Nacional para a Educação recomenda formações equivalentes às dos(as) puericultores(as) dos “serviços de acolhimento”. Contrariamente ao que se passa em outros países, o pessoal das atividades de lazer recebeu também uma boa formação. A formação em serviço está bem desenvolvida nos jardins de infância organizados nos centros e para o pessoal dos centros de lazer, embora nem tanto para o pessoal dos serviços de guarda familiar (cuidadores de crianças em casa). Aproximadamente 5% do pessoal do pré-escolar são homens, 60% são pedagogos e 35% puericultores/toras.

Questões políticas levantadas pela OCDE

Por suscitarem atenção política particular, são as seguintes as questões identificadas pela equipe de examinadores da OCDE, durante sua visita à Suécia:

Questões de acesso: todas as crianças de 1 a 12 anos têm direito ao “acolhimento” *com a condição de que os pais trabalhem ou estudem*. Isso significa, de fato, que as crianças, cujos pais estão desempregados (e, muitas vezes, são imigrantes) ou gozam de uma licença maternidade/paternidade, não têm acesso aos serviços. Em 1997, 59.000 dessas crianças não estavam matriculadas. Portanto, é cada vez mais freqüente a crítica contra as condições de acesso que, segundo parece, limitam o direito da criança à educação e ao cuidado pré-escolares, além de exercerem discriminação contra crianças e famílias que, sem dúvida, têm a maior necessidade dos serviços educativos e sociais. Várias medidas destinadas a corrigir certas desigualdades potenciais de acesso têm sido tomadas, tanto no plano nacional quanto no nível dos municípios, principalmente, o projeto-lei que visa garantir o acesso universal e gratuito, em meio dia, de todos os serviços pré-escolares para as crianças de 4 e 5 anos. O preço diferenciado dos serviços deveria aperfeiçoar também o acesso das crianças oriundas de famílias de baixa renda.

Questões de qualidade: na seqüência do elevado grau de descentralização promovida na Suécia, os municípios são plenamente responsáveis por suas despesas com a ECPI. A maior parte dos conselhos municipais consideram que os serviços organizados em favor das crianças são prioritários; no entanto, alguns municípios preferiram conservar níveis menos exigentes no plano da qualidade e, principalmente, do recrutamento, da diversidade dos serviços, da redução das contribuições solicitadas às famílias de baixa renda, etc. Tal postura tornou-se evidente, em particular, no decorrer da crise econômica do início da década de 90 quando, por exemplo, houve um aumento da razão crianças/adulto, reduziu-se a formação em serviço e foram fechadas algumas *haltes garderies* e centros familiares polivalentes. Em suma, foram reduzidos os serviços “não essenciais” que, muitas vezes, são utilizados pelas famílias que sofrem mais com a exclusão social. Atualmente, o Conselho Nacional da Educação está procurando levar os municípios a se entenderem sobre as finalidades da educação e do cuidado pré-escolares; além disso, mandará publicar as diretrizes para os serviços que não são abrangidos pelo programa nacional, ou seja, as creches domiciliares, as escolas maternais sem horário fixo (abertas) e as atividades de lazer abertas.

A guarda familiar (creches domiciliares): atende, no mínimo, 12% das crianças suecas. Apesar de as creches domiciliares não terem condições de oferecer a diversidade e a qualidade dos serviços fornecidos pelo pessoal altamente qualificado de uma maternal urbana, elas não devem ser consideradas simplesmente como um serviço complementar de urgência. Muitas vezes, elas constituem um serviço essencial para as famílias urbanas mais tradicionais e para

as famílias isoladas das zonas rurais. Em suma, as redes das creches domiciliares fazem parte integrante do sistema e devem dispor de investimentos, de acompanhamento e de formação suficientes. Até mesmo nos municípios que investem nos serviços, nem sempre há coerência entre o acompanhamento da guarda familiar e a formação proposta.

Questões de pesquisa: há muito tempo, a Suécia empreende pesquisas sobre a primeira infância. A equipe de examinadores da OCDE recomendou que outras pesquisas fossem efetuadas sobre certo número de questões que poderiam ser de grande interesse para a comunidade internacional e que, tendo em vista essa finalidade, fossem divulgadas. A pesquisa sobre a continuidade entre a classe pré-escolar e as escolas poderia ser, particularmente, pertinente, do mesmo modo que a informação relativa à transformação da escola, à utilização dos locais e às relações entre a razão crianças/adulto e a qualidade. A conceitualização e o método de coleta de dados sobre a ECPI constituem outro aspecto do sistema sueco que, sem dúvida, merece atenção internacional e divulgação.

Tabelas estatísticas

Dados dos Gráficos

Dados do Gráfico 2.1. **Evolução das taxas de emprego¹**
na faixa etária de 25-34 anos, 1980-1999

	Mulheres		Homens	
	1980	1999	1980	1999
Austrália	49.8	63.9	91.7	85.4
Bélgica	57.9 ^a	74.8	88.5 ^a	87.3
Rep. Tcheca	66.7 ^b	60.4	94.1 ^b	90.4
Dinamarca	78.4 ^a	76.8	85.5 ^a	89.0
Finlândia	78.4	69.8	89.2	83.9
Itália	49.5 ^a	50.5	90.7 ^a	77.8
Holanda	59.0 ^c	75.3 ^d	90.1 ^c	92.0 ^d
Noruega	61.5	78.7	88.6	88.8
Portugal	57.8	75.6	91.8	89.6
Suécia	79.5	75.2	93.4	82.4
Reino Unido	64.8 ^c	71.0	89.5 ^c	87.7
E. U. da América	60.7	73.0	88.8	89.9
Áustria		74.0 ^d		89.1 ^d
Canadá	58.1	73.7	89.2	84.6
França	63.5	65.4	93.6	82.3
Alemanha	57.9	69.2	89.2	85.1
Grécia	40.6 ^a	55.1 ^d	90.1 ^a	87.3 ^d
Hungria	55.0 ^e	58.1	81.7 ^e	83.1
Islândia	72.7 ^f	80.2	92.9 ^f	94.0
Irlanda	34.0 ^g	71.5	85.5 ^g	88.7
Japão	47.3	59.4	95.2	91.9
Coreia	35.3	47.7	90.5	82.3
Luxemburgo	52.5 ^a	68.3	95.9 ^a	91.9
México	37.6 ^f	43.8	94.8 ^f	94.7
Nova Zelândia	57.1 ^c	63.7	85.6 ^c	84.9
Polónia	60.6 ^e	63.3	83.3 ^e	81.9
Espanha	32.4	54.1	85.7	80.8
Suíça ^{a,h}	69.9 ^f	75.0	96.5 ^f	95.6
Turquia	32.9 ^c	30.4	90.7 ^c	88.1

1. Proporção emprego/população.

a. 1983.

b. 1993.

c. 1990.

d. 1998.

e. 1992.

f. 1991.

g. 1981.

h. 25-39 anos.

Fontes: Para todos os países, salvo Itália, Banco de dados das estatísticas da população economicamente ativa da OCDE; os dados sobre a Itália provêm de EUROSTAT.

Dados do Gráfico 2.2. **Tempo de trabalho semanal médio das mulheres e homens empregados e que têm um filho de menos de 3 anos, em alguns países, 1997**

	Mulheres	Homens
Áustria	33.4	41.2
Bélgica	32.6	40.9
Finlândia	36.8	42.1
França	34.0	41.5
Alemanha	30.6	41.9
Grécia	37.4	45.5
Irlanda	32.9	45.6
Itália	34.0	41.6
Holanda	20.7	40.7
Portugal	38.2	44.1
Espanha	36.2	42.5
Reino Unido	26.0	46.6

Fonte: Dados da Pesquisa Européia sobre a População Economicamente Ativa de 1997, mencionados por Moss e Deven (1999).

Dados do Gráfico 2.3. **Evolução da frequência das taxas de emprego em tempo parcial na faixa etária de 25-34 anos, 1990-1999**

	1990		1999	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Austrália	4.0	37.7	7.3	34.1
Bélgica	1.9	27.2	4.2	31.5
Rep. Tcheca	0.9 ^a	16.3a	0.8	13.3
Dinamarca	5.3	27.1	6.0	24.4
Finlândia	3.9	11.0	5.6	14.4
Itália	2.3	9.6	3.9	17.1
Holanda	8.2	52.5	8.7	54.2
Noruega	5.1	41.6	7.5	37.3
Portugal	1.3	5.3	2.5	7.8
Suécia	5.2	39.4	7.4	32.1
Reino Unido	1.3	38.6	3.8	35.8
E. U. da América	4.9	19.5	4.9	19.0
Áustria	3.1 ^b	28.5b	4.1 ^c	30.2 ^c
Canadá	4.1	20.5	5.6	21.4
França	2.7	20.4	5.4	27.7
Alemanha	3.3	30.9	5.6	30.3
Grécia	1.7	6.5	3.1 ^c	10.2 ^c
Hungria	2.1 ^b	7.8 ^b	2.3	8.5
Islândia	6.0 ^d	50.3 ^d	7.9	44.5
Irlanda	2.4	12.0	3.3	18.8
Japão	8.0 ^e	30.4 ^e	7.9	30.0
Luxemburgo	0.5	12.6	1.1	19.6
México	16.2 ^d	38.6 ^d	7.9	30.8
Nova Zelândia	3.0	34.4	6.1	30.8
Polônia	4.3 ^f	8.7 ^f	3.8	10.9
Espanha	1.2	9.3	3.2	15.9
Turquia	9.2	34.6	15.2	45.2

1. Empregos em tempo parcial / Empregos totais.

a. 1993.

b. 1995.

c. 1998.

d. 1991.

e. 1997.

f. 1992.

Fonte: Banco de dados da OCDE sobre o emprego em tempo integral e em tempo parcial, segundo as definições de cada país.

Dados do Gráfico 2.4. Homens e mulheres empregados, trabalhando em turnos, à noite, no sábado ou no domingo, 1997 (%)

		Empregados (trabalho em turnos)		Empregados (trabalho noturno)		Empregados (trabalho no Sábado e Domingo)	
		Habitualmente	Algumas Vezes	Habitualmente	Algumas Vezes	Habitualmente	Algumas Vezes
Áustria	Mulheres	13.6	3.5	5.8	6.5	14.5	10.6
	Homens	16.1	4.8	10.8	11.6	14.2	14.5
Bélgica	Mulheres	10.5	2.1	3.0	5.5	9.5	13.7
	Homens	15.4	2.6	5.9	12.2	9.2	16.9
Dinamarca	Mulheres	6.4	1.2	6.6	4.1	21.8	12.3
	Homens	7.9	1.5	9.0	8.6	18.5	21.1
Finlândia	Mulheres	22.2	-	7.4	8.0	17.3	8.6
	Homens	16.7	-	10.6	12.6	20.6	10.8
França	Mulheres	6.2	-	2.1	5.7	8.3	17.4
	Homens	9.3	-	5.2	16.3	8.8	23.2
Alemanha	Mulheres	8.6	0.8	4.5	3.2	11.3	8.3
	Homens	12.1	1.2	8.7	7.2	11.3	13.4
Grécia	Mulheres	6.1	3.1	2.3	6.6	11.5	16.6
	Homens	8.7	3.9	4.4	13.1	15.0	20.1
Irlanda	Mulheres	9.6	3.9	5.1	8.5	12.4	16.5
	Homens	9.8	3.9	6.8	18.1	20.1	19.4
Itália	Mulheres	13.0	2.8	3.3	4.6	7.6	11.2
	Homens	15.0	3.9	6.3	9.7	8.8	15.4
Luxemburgo	Mulheres	7.0	-	(1.9)	5.3	7.8	12.0
	Homens	13.4	(1.0)	4.1	12.2	7.3	16.5
Holanda	Mulheres	6.4	0.4	1.8	7.7	15.9	7.9
	Homens	8.5	0.5	2.5	9.6	14.6	10.5
Portugal	Mulheres	4.9	(0.2)	0.4	-	13.1	1.3
	Homens	7.4	0.3	1.1	-	15.2	2.3
Espanha	Mulheres	4.3	0.7	2.9	4.1	15.4	3.0
	Homens	6.5	0.9	5.4	7.0	15.8	3.6
Suécia	Mulheres	26.7	1.6	5.9	3.4	18.9	15.6
	Homens	16.4	1.7	7.7	8.7	13.2	22.7
Reino Unido	Mulheres	12.1	2.5	4.8	9.6	12.3	21.8
	Homens	14.9	3.9	7.4	21.8	13.4	35.6

- Nulo ou não disponível

.... Não nulo, mas pouco confiável.

() Dados pouco confiáveis em razão do tamanho reduzido da amostra.

Fonte: Pesquisa da EUROSTAT sobre a população economicamente ativa (1997).

Dados do Gráfico 2.5. Situação do emprego das mulheres com um filho de menos de 6 anos, segundo seu nível de formação, em alguns países, 1997 (%)

		Elevado		Médio		Baixo	
		Tempo parcial	Tempo integral	Tempo parcial	Tempo integral	Tempo parcial	Tempo integral
Áustria		30	54	21	38	19	33
Bélgica		29	56	28	41	18	20
Finlândia		5	68	9	49	5	33
França		24	52	22	35	15	21
Alemanha		29	35	47	24	15	12
Grécia		5	69	4	40	4	27
Irlanda		15	53	14	36	13	14
Itália		12	67	10	47	6	21
Holanda		68	8	54	6	32	4
Portugal		2	92	4	73	8	54
Espanha		8	57	8	35	7	20
Reino Unido		12	34	39	17	30	12

Fonte: Dados da Pesquisa Europeia sobre a População Economicamente Ativa de 1997, mencionados por Moss e Deven (1999).

Dados do Gráfico 2.6. **Taxa de pobreza infantil relativa¹, antes e depois das isenções fiscais e transferência de renda, década de 90**

		Antes	Depois
Austrália	1996-1997	28.1	12.6
Bélgica	1992	17.8	4.4
Rep. Tcheca	1996	N	5.9
Dinamarca	1992	17.4	5.1
Finlândia	1995	16.4	4.3
Itália	1995	24.6	20.5
Holanda	1994	16.0	7.7
Noruega	1995	15.9	3.9
Suécia	1995	23.4	2.6
Reino Unido	1995	36.1	19.8
Estados Unidos Am.	1997	26.7	22.4
Canadá	1994	24.6	15.5
Francia	1994	28.7	7.9
Alemanha	1994	16.8	10.7
Grécia	1994	N	12.3
Hungria	1994	38.1	10.3
Irlanda	1997	N	16.8
Japão	1992	N	12.2
Luxemburgo	1994	22.2	4.5
México	1994	N	26.2
Polónia	1995	44.4	15.4
Espanha	1990	21.4	12.3
Turquia	1994	N	19.7

N: Dado não disponível.

1. Compreende a família com renda inferior a 50% da mediana nacional.

Fonte: UNICEF (2000).

Dados do Gráfico 3.2. **Taxas brutas de escolaridade, por idade, no ensino pré-primário e no ensino fundamental, 1999 (%)**

	Taxa de escolaridade no pré-primário ¹				Taxa de escolaridade no ensino fundamental			
	3 anos	4 anos	5 anos	6 anos	3 anos	4 anos	5 anos	6 anos
Austrália	26.3	41.1	12.9	0.8	0.0	1.6	68.8	100.4
Bélgica (CFL)	98.0	98.8	97.6	4.6	0.0	0.0	1.3	94.2
Rep. Tcheca	46.5	81.9	92.5	46.5	0.0	0.0	0.0	53.5
Dinamarca	66.8	90.9	94.2	96.2	0.0	0.0	0.0	4.5
Finlândia	32.4	40.0	47.5	70.7	0.0	0.0	0.0	0.9
Itália	95.4	100.5	97.6	0.0	0.0	0.0	0.5	100.4
Holanda	0.1	98.0	99.1	0.1	0.0	0.0	0.9	99.8
Noruega	70.0	77.3	80.5	0.8	0.0	0.0	0.0	99.7
Portugal	55.7	68.0	73.6	3.3	0.0	0.0	0.0	100.8
Suécia	64.4	69.2	74.5	104.0	0.0	0.0	0.0	5.9
Reino Unido	52.0	94.6	0.2	0.0	0.0	0.0	99.5	99.3
Estado Unidos Am.	35.2	59.0	73.8	12.2	0.0	0.0	4.9	85.6

1. Os dados referem-se ao pré-primário que diz respeito unicamente às atividades organizadas nos estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer o estudo e o desenvolvimento emocional e social das crianças de 3 anos até a idade da escolarização obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de atendimento (guarda) durante o dia, haltes garderies e atividades estruturadas de estimulação, que são desenvolvidas nas residências.

Fonte: Banco de dados da OCDE sobre educação (2001).

Dados do Gráfico 3.4. **Despesas públicas com a educação pré-primária¹ em porcentagem do PIB, 1998**

	Despesas públicas (sem as subvenções)
Austrália	0.03
Áustria	0.47
Bélgica	0.45
Bélgica - CFL	0.44
Canadá	0.23
Rep. Tcheca	0.45
Dinamarca	0.86
Finlândia	0.40
Francia	0.66
Alemanha	0.36
Hungria	0.69
Islândia	0.31
Irlanda	0.00
Itália	0.42
Japão	0.09
Coréia	0.04
México	0.32
Holanda	0.36
Nova Zelândia	0.21
Noruega	0.58
Polônia	0.52
Portugal	0.24
Espanha	0.34
Suécia	0.59
Suíça	0.20
Turquia	0.01
Reino Unido	0.42
Estado Unidos Am.	0.36

1. Os dados referem-se ao pré-primário que diz respeito unicamente às atividades organizadas nos estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer o estudo e o desenvolvimento emocional e social das crianças de 3 anos até a idade da escolarização obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de atendimento durante o dia (guarda), haltes garderies e atividades estruturadas de estimulação que são desenvolvidas nas residências.

Fonte: Banco de dados da OCDE sobre educação (2001).

Dados do Gráfico 3.5. **Despesas por aluno (US\$ convertidos com a ajuda dos PPA) nos estabelecimentos públicos e privados por nível de ensino (cálculos baseados nos equivalentes de tempo integral), 1998**

	Ensino pré-primário ¹	Ensino fundamental
Austrália	N	3981
Bélgica ²	1601	2123
Rep. Tcheca	2098	1565
Dinamarca	5664	6713
Finlândia	3665	4641
Itália ³	4730	5653
Holanda	3630	3795
Noruega ³	7924	5761
Portugal ³	1717	3121
Suécia	3210	5579
Reino Unido ²	4910	3329
Estados Unidos Am.	6347	5913
Áustria ³	5029	6065
Canadá	4535	N
Frância	3487	3614
Alemanha	4648	3531
Grécia ²	X	2369
Hungria ³	1985	1951
Islândia ³	N	N
Irlanda	2555	2745
Japão	3123	5075
Coreia	1287	2838
México	865	863
Polônia	2747	1496
Espanha	2586	3267
Suíça ³	2593	6470

1. Os dados referem-se ao pré-primário que diz respeito unicamente às atividades organizadas nos estabelecimentos específicos, destinadas a favorecer o estudo e o desenvolvimento emocional e social das crianças de 3 anos até a idade da escolarização obrigatória. Não são necessariamente levados em consideração os programas de atendimento durante o dia guarda, haltes garderies e atividades estruturadas de estimulação que são desenvolvidas nas residências.

2. Estabelecimentos públicos e estabelecimentos privados subvencionados.

3. Estabelecimentos públicos.

N: Dados não disponíveis.

X: Incluídos no ensino fundamental.

Fonte: Banco de dados da OCDE sobre educação 2001.

Questões destinadas a orientar a elaboração do “Relatório Preparatório”

Generalidades

1. O “Relatório Preparatório” apoiar-se-á em dois tipos de questões: um conjunto de questões comuns que se dirigem a todos os países participantes e outro de questões complementares adaptadas às necessidades e circunstâncias de cada país. As questões foram preparadas pelo Secretariado e revisadas à luz dos comentários e pareceres dos representantes nacionais, durante a reunião de junho de 1998.
2. As questões complementares serão definidas em acordo com os países interessados. Tais questões podem ter duas origens: pontos particulares ou fatos novos aos quais as autoridades do país atribuem um elevado grau de prioridade no contexto nacional e que não são tratados a fundo nas questões do eixo comum; e questões colocadas em evidência por outros materiais de que dispõe o Secretariado.
3. Como o contexto e as circunstâncias são diferentes segundo os países, o grau de importância das questões poderá ser maior ou menor. As questões poderão ser mais ou menos pertinentes ou tornarem-se objeto de diferentes interpretações, em conformidade com cada país. Os países são incentivados a indicarem tais diferenças de prioridade no “Relatório Preparatório” porque seu estudo pela equipe de examinadores será importante.
4. A fim de coletar o maior número possível de dados e informações comparáveis, todos os países participantes deverão responder a um conjunto comum de questões, distribuídas em cinco seções (ver a seguir). É importante que todos os países preencham o “Relatório Preparatório” seguindo o mesmo plano. Em cada uma das Seções, as autoridades talvez pretendam fundir, reformular ou ampliar certas questões à luz de determinada circunstância nacional. O essencial consiste em que os temas sobre os quais incidem as questões sejam abordados no “Relatório Preparatório”.
5. Para ser útil às autoridades do país e às finalidades do estudo, seria necessário que esse “Relatório” fosse apresentado sob a forma de texto, e não sob a forma de uma lista de

- respostas às diferentes questões. Para algumas dessas questões, respostas sucintas são inicialmente suficientes. Em um estágio ulterior, o Secretariado poderá solicitar respostas mais claras ou detalhadas. As autoridades nacionais terão a possibilidade de rever ou completar suas respostas durante – ou pouco tempo após – a visita dos examinadores.
6. As respostas às questões podem ser completadas tanto por elementos extraídos de relatórios existentes, quanto por tabelas. E sempre que possível, queiram apresentar as respostas às questões sob a forma de tabela ou através de dados.
 7. A terminologia utilizada no que diz respeito a cuidado e educação da primeira infância pode prestar-se à confusão na medida em que termos e expressões análogos podem ter sentidos bem diferentes, dependendo do país considerado. A fim de evitar qualquer erro de interpretação, seria desejável que todas as expressões-chave que se referem à prestação de serviços e a pessoal responsável pelo cuidado e educação das crianças sejam formuladas na língua de origem. O “Relatório Preparatório” deverá incluir um glossário com a definição dessas expressões em inglês ou francês.
 8. Nas questões, a palavra “pais” refere-se às pessoas que assumem a responsabilidade principal de cuidar das crianças, independentemente do vínculo biológico. Por famílias, entende-se as pessoas que os pais e crianças consideram como membros de sua família; trata-se, quase sempre, de pessoas que mantêm um contato regular com as crianças, além de estarem encarregadas de seu bem-estar.
 9. O estudo temático incidirá sobre as crianças desde o nascimento até a idade da escolaridade obrigatória. Os países poderão, se esse for seu desejo, ampliar essa faixa etária para levarem em consideração, igualmente, as crianças das primeiras séries do ensino fundamental. A educação e o cuidado da primeira infância implicam uma ampla gama de opções e de serviços, independentemente de seu caráter público ou privado; oferecidos em um centro especializado, na escola ou em casa; em tempo integral ou parcial; sem menosprezar os cuidados dispensados pelos pais, por outros membros da família ou pelas pessoas mais próximas.

Seção I. Definições, contextos e modalidades de atendimento

Apresente esta seção com o objetivo de situar o quadro em que se inscreve a política de educação e cuidado da primeira infância (ECPI). Seria útil incluir informações suscetíveis de ajudar o leitor a compreender o contexto histórico e atual de tal política. Ela irá apresentar uma visão de conjunto das diretrizes e modalidades atualmente em vigor.

1. Quais são as origens históricas da política de educação e cuidado para a primeira infância (ECPI) e das modalidades de atendimento em seu país?
2. Atualmente, o que se entende, em geral, por crianças pequenas e por primeira infância? De que modo a sociedade encara as crianças? Quem é responsável pela ECPI? De que modo a política de ECPI interpreta as respectivas responsabilidades da mãe, do pai e dos outros membros da sociedade, no que diz respeito à ECPI? Como são consideradas, preferencialmente, as mulheres: mães ou potenciais trabalhadoras?

3. Nesses últimos anos, quais têm sido as principais evoluções de ordem política, econômica, profissional, social e demográfica, que exerceram influência sobre a elaboração da política de ECPI?
4. Existe uma política nacional integrada em favor da criança ou da família? As políticas de ECPI se inscrevem em um conjunto de seguranças mais amplas destinadas à criança e à família (por exemplo, benefícios por criança e por família, política de licença maternidade e paternidade, serviços de saúde etc.)?
5. Quais são, atualmente, os objetivos e propósitos da ECPI? Quem são os potenciais beneficiários da política? Quais grupos de crianças e de famílias constituem o alvo das políticas de ECPI?
6. Em geral, quais faixas etárias são, potencialmente, visadas pelas políticas de ECPI? Qual é a idade da escolaridade obrigatória? Está em debate alterar tal idade, para cima ou para baixo? Qual o número de matrículas registradas no ensino fundamental? Crianças que ainda não têm a idade da escolaridade obrigatória já estão freqüentando a escola de ensino fundamental?
7. Quais são as modalidades existentes de ECPI, desde o nascimento até a idade da escolaridade obrigatória? Atualmente, qual é o grau de cobertura, por faixa etária, de cada modalidade de atendimento? Qual é, em geral, a carga horária / o horário de funcionamento de tais modalidades durante o dia e no decorrer do ano? Quais informações estão disponíveis sobre a origem socioeconômica e familiar das crianças atendidas por essas diferentes modalidades de ECPI? Seria útil apresentar esses dados sob a forma de tabela.
8. As responsabilidades relativas à ECPI estão integradas ou compartimentalizadas em diferentes setores (por exemplo, educação, assistência social, saúde)? Se compartimentalizadas, qual é o motivo de tal situação? Caso não compartimentalizadas, esses serviços já o foram, anteriormente? Em caso afirmativo, quando e por que motivo ocorreu a mudança? Em que medida as responsabilidades relativas à implantação e administração das políticas de ECPI têm sido distribuídas dentro de cada nível de governo (nacional, estadual, local) e entre eles? As responsabilidades estiveram sempre sob a alçada do mesmo setor? Caso contrário, quando é que a responsabilidade foi transferida e por que motivo? É possível observar tendências de centralização ou descentralização? Queiram apresentar esses dados sob a forma de tabela.
9. Quais são as outras instituições públicas ou órgãos oficiais que participam e/ou se interessam ativamente pela política de ECPI? Que mecanismos existem para favorecer a coerência das políticas e a colaboração inter-institucional entre os diferentes ministérios, níveis de governo e órgãos oficiais?
10. Em que medida atores externos ao governo (por exemplo, Organizações Não-Governamentais, associações sem fins lucrativos, grupos comunitários, associações de profissionais, estabelecimentos de ensino, empresas) participam da elaboração das diretrizes relativas à ECPI? Os quadros institucionais, as redes ou os programas contribuem eficazmente para garantirem um diálogo regular e uma ação comum entre esses atores?

Seção II. Problemas de interesse para a ação governamental

A presente seção será consagrada aos principais problemas associados à política de ECPI. A qualidade e o acesso foram considerados como problemas que merecem um estudo mais aprofundado. Nesta seção, os países são convidados a examinar outros tipos de problemas interdependentes e, como subsídio, fornecer dados quantitativos e qualitativos pertinentes. É importante, também, determinar quais grupos particulares de crianças e famílias se encontram no centro das preocupações. Esta seção irá abrir o caminho para o debate a ser dedicado, ulteriormente, a esta ou aquela questão ou estratégia de intervenção que digam respeito à ECPI.

A. Qualidade

1. Como os diferentes atores (por exemplo, poderes públicos, pais, crianças, pesquisadores, profissionais) conceituam a qualidade? De que modo esses conceitos de qualidade se relacionam com os grandes objetivos da sociedade em relação à ECPI?
2. Quais são, precisamente, os objetivos/metasp de qualidade? O conteúdo ou a especificidade desses objetivos variam segundo os níveis de governo? Tais objetivos têm evoluído no decorrer do tempo? No caso afirmativo, de que modo?
3. A qualidade da ECPI é um tema de preocupação em relação a faixas etárias ou a grupos particulares de crianças? Essa qualidade varia segundo as regiões ou os Estados?
4. De que modo os objetivos/metasp de qualidade são definidos e hierarquizados? Quem participa da definição da qualidade? Qual é o grau de participação efetiva dos diferentes atores?
5. Quais estratégias de intervenção tiveram como objetivo declarado o aprimoramento da qualidade? O que é revelado pela pesquisa a respeito do impacto dessas estratégias de intervenção?
6. Como é avaliada a qualidade? Quais contribuições, resultados ou processos têm sido estimados pelas avaliações de qualidade? Quem participa das avaliações? Para quais finalidades são realizadas as avaliações?

B. Acesso

1. O acesso às modalidades de ECPI é um direito reconhecido em lei e, no caso afirmativo, a partir de que idade e por quem? Trata-se de um direito efetivo? Se não, por que motivo? Existe uma agenda que preveja o momento em que tal direito tornar-se-á efetivo?
2. Quais são os critérios de acesso às modalidades financiadas pelo poder público (por exemplo, acesso universal, grupos de populações desfavorecidas, grupos de populações com necessidades especiais, pais trabalhadores)?

3. Em que medida o acesso às modalidades de ECPI constitui um problema para a) as crianças de determinada faixa etária; b) as famílias que vivem em certas áreas geográficas; c) as crianças com necessidades educativas especiais (crianças com dificuldades de aprendizagem e/ou com deficiências); d) outros grupos particulares de crianças e famílias?

Quais são os principais obstáculos para o acesso equitativo dessas crianças e famílias a essas modalidades?

4. Quais são as informações disponíveis em relação à oferta e demanda de diferentes serviços de ECPI? Queiram apresentar os dados disponíveis sob a forma de tabela.

Haverá uma inadequação entre a oferta e a demanda de algumas modalidades de ECPI?

5. Na prática, em que medida os pais – inclusive os de baixa renda – têm a possibilidade de escolher entre diversas modalidades de ECPI? A ação do poder público incentiva a escolha dos pais ou uma única modalidade é privilegiada?
6. Quais estratégias foram desenvolvidas para ampliar o acesso a modalidades de qualidade em função das necessidades das famílias e das preferências dos pais?
7. Têm sido utilizadas estratégias específicas para facilitar o acesso das crianças com necessidades educativas especiais às modalidades de ECPI? Tem sido despendido esforço específico para incluir essas crianças nas diretrizes de ECPI ou trata-se de diretrizes distintas? Quais medidas (por exemplo, razão aluno/professor, formação dos professores, programas de estudo, avaliação permanente etc.) foram tomadas para garantir o sucesso do método adotado?
8. Em que medida as políticas existentes têm facilitado ou limitado tal acesso?

Seção III. Estratégias de intervenção

A presente seção analisará, sucessivamente, as diferentes estratégias de execução da política de ECPI. Na medida do possível, convirá identificar exemplos de ações e práticas particularmente interessantes e/ou inovadoras. Em cada setor, será necessário examinar as mudanças recentes e as propostas de mudança, assim como as razões que as explicam. Será útil analisar as inter-relações entre esses setores. Convirá, também, mencionar as informações que mostram que as políticas adotadas têm permitido resolver determinados problemas, por exemplo, relativos à qualidade e ao acesso. Poderão, igualmente, ser abordadas nesta Seção outras questões relacionadas à ação do poder público. Ao responder a cada uma das questões, é essencial considerar todos os tipos de modalidades de ECPI, assim como as faixas etárias contempladas no âmbito deste estudo.

A. Regulamentações

1. Em que medida as modalidades de ECPI estão regulamentadas? Observa-se uma tendência para o relaxamento ou para o fortalecimento das regulamentações? Existem outros mecanismos para promover a saúde, a segurança e o desenvolvimento das cri-

anças, assim como para garantir que seja mantido um certo padrão de qualidade das modalidades de ECPI?

2. Quem é responsável pela regulamentação da política de ECPI? O serviço de regulamentação é um órgão independente? Instituições ou níveis de governo diferentes exercem diferentes funções? Quais modalidades de serviço são regulamentadas e quais estão dispensadas de tal regulamentação?
3. A regulamentação tem como foco os prestadores de serviços, as crianças, as instalações ou todos os três? Tal regulamentação terá sido induzida pela demanda? Quais razões justificam a estratégia escolhida? Em que medida o conteúdo das regulamentações é uniforme ou variável, segundo as regiões?
4. De que modo as regulamentações entram em vigor? Com que frequência os serviços são inspecionados? Quais são os antecedentes profissionais e a formação dos inspetores? Quais sanções poderão ser adotadas por eles? Com que frequência tais sanções são aplicadas? Na prática, o que é privilegiado: a assessoria técnica ou o respeito pelas regulamentações?
5. Quais políticas foram previstas para facilitar a troca de informação sobre os padrões alcançados pelos estabelecimentos e/ou pelos prestadores de serviços? Quem tem acesso às informações contidas nos arquivos de inspeção (por exemplo, avaliações, anotações, infrações às normas, queixas), relacionados aos estabelecimentos ou aos prestadores de serviços?
6. Os critérios e as normas que não emanam do poder público ou, ainda, os programas de caráter voluntário, desempenham um papel na promoção da ECPI?
7. De que modo a política de regulamentação dos serviços de ECPI está associada à política de regulamentação de outros serviços sociais?

B Os profissionais

Será útil incluir uma tabela que sintetize os dados solicitados em relação ao papel, qualificações e áreas de atividade dos profissionais.

1. Quais são os diferentes papéis atribuídos aos profissionais nas modalidades atuais de ECPI (incluindo, os serviços domiciliares)? Quais são as exigências de formação inicial / qualificações profissionais (por exemplo, nível e duração da formação) correspondentes a estas funções? Quais são as faixas etárias contempladas nesta formação / ensino (por exemplo, 0-3, 3-6, 0-6, 0-18 etc.)?
2. Quais são os objetivos e expectativas do trabalho com a primeira infância e com os profissionais de ECPI? Os profissionais são considerados professores, especialistas da primeira infância ou da área social etc.? Para esses profissionais, esses objetivos e expectativas variam em função da idade das crianças? Como essas diferentes percepções impactam sobre a maneira como os sistemas de formação preparam os profissionais de ECPI?

3. Os profissionais recebem uma formação especializada para trabalharem com crianças ou para assumirem um papel mais amplo? De que modo esta abordagem do ensino / formação é levada em consideração na estrutura e conteúdo dos estudos? Em que medida a formação / ensino preparam o profissional para trabalhar junto a crianças com problemas educativos especiais, assim como para respeitar e valorizar a diversidade?
4. Em que medida a estrutura e a formação dos profissionais da primeira infância refletem a estrutura dos serviços de ECPI? Se a ECPI está (ou esteve) dividida entre dois sistemas diferentes, serão despendidos esforços para promover maior coerência na formação / ensino ministrados aos profissionais? A abordagem adotada atualmente favorece a preparação de diferentes tipos de profissionais, incluindo aqueles com diferentes níveis de formação? No atual quadro de recursos humanos, é atribuído um papel preciso aos paraprofissionais?
5. Qual é o volume e a natureza da formação em serviço ou continuada, ministrada aos profissionais da primeira infância? Quais são os objetivos da formação em serviço ou continuada? Quais são as perspectivas de carreira na área da ECPI? Quais são as possibilidades de mobilidade vertical / horizontal?
6. Quem financia a formação inicial ou em serviço? Têm sido empreendidos esforços para aprimorar a oferta de formação e facilitar o acesso a ela?
7. De que modo os profissionais são preparados para ocupar os postos de acompanhamento, gestão etc., dirigidos para o trabalho com pessoal a serviço da primeira infância em centros especializados ou em domicílio?
8. São despendidos esforços para que homens e mulheres estejam representados, de forma mais equitativa, entre esses profissionais? Que papel os estabelecimentos de formação desempenham para que a ECPI continue, ou não, sendo considerada uma profissão essencialmente feminina?
9. Qual é o *status* profissional e social dos profissionais de ECPI? Nesta área, os perfis profissionais, os critérios de formação, as qualificações mínimas e os salários são oficialmente reconhecidos? O pessoal que se ocupa do atendimento domiciliar de crianças é considerado profissional e está agrupado em uma profissão financiada pelo setor público, ou trabalha como autônomo?
10. Que relação existe entre o trabalho com a primeira infância e o trabalho junto a crianças em idade escolar na escola, assim como entre creches e serviços de recreação, do ponto de vista da formação, características do emprego, da remuneração e *status*?
11. Quais são os salários médios dos profissionais que se ocupam da ECPI:
 - a) no início de sua carreira e b) após vários anos de experiência?

Quais são as taxas de rotatividade dos profissionais? São despendidos esforços para aprimorar seu *status* / remuneração, assim como suas condições de trabalho? Qual é o papel dos sindicatos ou de outras associações profissionais junto aos profissionais a serviço da primeira infância?

C. Conteúdo e implantação dos programas

1. Que grandes filosofias ou finalidades são reivindicadas pelos diferentes programas de ECPI? Será possível identificar pessoas (por exemplo, teóricos da pedagogia, médicos), disciplinas, experiências ou acontecimentos que tenham exercido forte influência sobre a ECPI?
2. Existe um currículo nacional? No caso afirmativo, como é implementado? Terá sido concebido como um método preciso ou como um esquema a ser seguido? Em que medida os programas têm condições de adaptar e, no caso afirmativo, fazem a adaptação do currículo nacional às necessidades e circunstâncias locais?
3. Quais são as estratégias pedagógicas observadas de forma mais usual na prestação dos serviços de ECPI? De que modo estão associadas à vocação e finalidades essenciais da ECPI?
4. Cite algumas estratégias inovadoras, empregadas com a finalidade de aprimorar a qualidade dos programas, levar em consideração as crianças com necessidades educativas especiais, assim como fazer respeitar e valorizar todas as formas de diversidade (a saber: no plano cultural, étnico, lingüístico, religioso e de gênero, além do que diz respeito às incapacidades). Em que medida a diversidade é explicitamente reconhecida nos currículos, diretrizes e legislação?
5. Cite algumas políticas e práticas em vigor que visem facilitar as transições na vida das crianças, incluindo as transições que ocorrem no seio da família, assim como a transição das crianças de casa para os serviços de educação e cuidado, de uma modalidade de atendimento para outra ou da ECPI para o ensino obrigatório.
6. Têm sido despendidos esforços para favorecer uma continuidade pedagógica entre as diferentes modalidades de ECPI e os primeiros anos do ensino fundamental?
7. Que vínculos e parcerias existem entre as famílias, os programas de ECPI, as escolas e os serviços sociais? São empreendidos esforços para fortalecer tais vínculos? No caso afirmativo, por quem e com que finalidade?

D. Grau de envolvimento e apoio às famílias

Ao responder a estas questões, queiram levar em consideração o papel do pai e das outras figuras masculinas da família.

1. Qual é o papel dos pais* e da família na ECPI? De que modo e em que medida os pais e as famílias se ocupam da educação e cuidado de suas crianças? O envolvimento da família é uma prioridade da ação governamental? No caso afirmativo, por qual motivo? O envolvimento das famílias varia segundo a modalidade de atendimento?
2. Cite alguns obstáculos que impeçam os pais de participarem dos serviços estruturados. Esses obstáculos são reforçados pela renda, classe, nível de instrução, pertencimento

étnico etc.? Cite algumas estratégias desenvolvidas para superá-los. Em que medidas tais estratégias são implementadas?

3. A que tipo de informações os pais e as famílias têm acesso em relação ao custo, à qualidade e à existência de serviços de educação e cuidado?
4. Qual é a expectativa dos pais em relação aos serviços de educação e cuidado de seus filhos? Qual é a expectativa dos profissionais que exercem essas atividades? Em que medida suas expectativas são satisfeitas?
5. De que modo os empregadores públicos e privados ajudam os pais a conciliar o trabalho com as responsabilidades familiares (por exemplo, licença dos pais / famílias, horários flexíveis)? Estas políticas resultam de uma lei específica?
6. Foram adotadas medidas especiais (por exemplo, licença para os pais / familiares de longo prazo, segurança de emprego etc.) para incentivar um dos pais ou os dois a passar um período superior a seis meses fora do mercado de trabalho para cuidar das crianças em casa?
7. Quais tipos de serviços de apoio às famílias ou de formação dos pais; de desenvolvimento pessoal; de educação de adultos ou de formação profissional, existem para responder às necessidades dos pais e de outros membros da família? De que modo tais serviços estão associados à prestação de serviços de ECPI?
8. Têm sido implantados programas ou estratégias de intervenção específicos para ajudar os pais e as famílias, cujos filhos têm necessidades especiais?
9. Que papel desempenham os membros da comunidade no apoio às famílias e à ECPI? Em que medida o poder público apóia e/ou financia a implantação de estratégias locais adequadas à ECPI?

E. Financiamento

1. Como as despesas referentes à prestação de serviços de ECPI são distribuídas, atualmente, entre os seguintes agentes: governo federal, governos locais ou outros órgãos públicos, pais, organizações sem fins lucrativos / não-governamentais / sociais e empresas? De que modo essa distribuição tem evoluído nos últimos anos? Do montante de recursos provenientes dessas fontes, quanto é destinado à ECPI? Queiram apresentar esses dados sob a forma de tabela.

Qual a estimativa do financiamento necessário para prover serviços a todas as famílias que demandam vagas para suas crianças?

2. Que tipos de serviços de ECPI são financiados pelo governo, em todos os níveis? Que serviços ou elementos desses serviços são cobertos por tais financiamentos? Quais vantagens fiscais existem para ajudar os pais a pagar os serviços de educação e cuidado de seus filhos? As despesas e/ou vantagens são determinadas segundo uma tabela progressiva da renda familiar? Que porcentagem da renda familiar média é destinada

aos serviços de educação e cuidado das crianças? Que equilíbrio convém encontrar entre o financiamento público dos programas de caráter universal e os de caráter focalizado?

3. Que estratégias permitem: a) obter recursos; b) distribuir recursos aos programas / pais; e c) melhorar a remuneração dos profissionais e os benefícios/vantagens?
4. Quais são os efeitos atuais ou potenciais das diferentes opções de financiamento sobre o aprimoramento: a) da qualidade; b) do acesso; e c) da equidade? Existem razões para pensar que o aumento do financiamento dos serviços de educação e cuidado facilita a inserção dos pais no mercado de trabalho e a obtenção de empregos mais bem remunerados?

Seção IV. Avaliação e pesquisa

A presente seção terá por objeto identificar os processos e as fontes de informação utilizados para avaliar o impacto das políticas e para acompanhar a evolução das condições em que tais políticas são implantadas.

1. Quais são os mecanismos de avaliação das políticas e programas? Quais são os organismos que incentivam a coleta e avaliação dos dados sobre a ECPI? Quais são os recursos públicos alocados para este fim?
2. De quais “indicadores” relativos à educação e cuidado das crianças, e ao seu bem-estar, dispomos? Em que medida tais indicadores são utilizados para elaborar e acompanhar as políticas de ECPI? Neste sentido, de que modo seria possível aprimorar os indicadores existentes?
3. Tratando-se da ECPI, que tipo de informação é coletada regularmente sobre os beneficiários, os serviços, os profissionais e os sistemas? De que modo e com que frequência esta informação é coletada? Que ensinamentos foram colocados em evidência? Com que finalidade é utilizada essa informação? De que modo poderia ser aprimorado esse processo? Quais são as principais lacunas dessa informação?
4. Em que medida existem bancos de dados sistematicamente atualizados e de que modo são utilizados para elaborar e acompanhar as políticas na área?
5. Cite estudos longitudinais em curso para avaliar o impacto da ECPI. Atualmente, o que as pesquisas demonstram sobre a relação custo / benefício dos serviços de ECPI em seu país?

Seção V. Conclusão e avaliação

Esta última seção irá oferecer aos autores a possibilidade de fazer uma avaliação global da política de ECPI em cada país, assim como formular observações sobre as tendências atuais ou os fatos ocorridos recentemente. Os autores poderão, se esse for seu desejo, expor sua visão em relação ao futuro da política de ECPI.

1. Quais são as mudanças mais marcantes ocorridas na política de ECPI nos últimos anos? Em que medida tais mudanças têm sido introduzidas nos sistemas e práticas de ECPI?
2. Quais são os exemplos mais notáveis de inovação nesta área? Esses exemplos são amplamente conhecidos? Qual é sua importância no plano nacional e/ou internacional para a ECPI?
3. Quais são os pontos fortes e os pontos fracos das políticas e práticas atuais?
4. Cite algumas tendências ou mudanças previsíveis na evolução das diretrizes nesta área?
5. Cite algumas questões que mereçam ser examinadas com maior profundidade.

Coordenadores nacionais e membros das equipes de examinadores

(qualificações profissionais no momento das visitas aos países participantes deste estudo)

Austrália

Coordenador Nacional

Tony Greer

Diretor da administração das escolas

Departamento da Educação, da Formação e da Juventude

Canberra

(em cooperação com o Department of Family and Community Services)

Examinadores da OCDE (visita de 13 a 24 de junho de 2000)

Sr. John Bennett

Consultor, Divisão da Educação e Formação

Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais

OCDE

Paris, França

Sr. Wolfgang Dichans

Responsável pelas Políticas em favor dos Cuidados para a Criança e a Família

Bundesministerium für familie, Senioren, frauen und jugend

Ministério da Família, Pessoas Idosas, Mulheres e Jovens

Geschäftszeichen (Bei allen Antworten bitte angeben)

Bonn, Alemanha

Professora Helen May (Relatora)

Instituto de Educação das Crianças

Victoria University of Wellington

Wellington, Nova Zelândia

Sra. Michelle Neuman

Administradora

Divisão da Educação e Formação

Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais

OCDE

Paris, França

Professor Mikko Ojala

Educação das Crianças

Universidade de Joensuu

Joensuu, Finlândia

Bélgica: Comunidade Flamengo

Coordenadora Nacional

Sra. Sonja van Craeymeersch
Diretora de divisão
Vlaamse Gemeenschap
Departamento Onderwijs
Bruxelas
(em cooperação com Kind en Gezin)

Examinadores da OCDE (visita de 18 a 23 de outubro de 1999)

Sr. Boudewijn Bekkers
Ex-Diretor de Programas
Fundação Averróis
Amsterdã, Holanda

Sr. John Bennett
Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Tarja Kahiluoto
Consultora
Ministério das Questões Sociais e da Saúde
Helsinque, Finlândia

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professora Helen Penn (Relatora)
Department of Education and Community Studies
Universidade de East London
Essex, Reino Unido

Bélgica: Comunidade Francesa

Coordenador Nacional

Sr. Dominique Barthélémy
Diretor da divisão das relações internacionais
Ministério da Comunidade Francesa
Bruxelas
(em cooperação com o Office de la naissance et de l'enfance)

Examinadores da OCDE (visita de 25 a 29 de outubro de 1999)

Sr. John Bennett
Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Sylvie Rayna (Relatora)
Mestre de conferências
Instituto Nacional de Pesquisa Pedagógica – CRESAS
Paris, França

Sra. Isabel Lopes da Silva
Pesquisadora
Instituto de Inovação Educacional
Ministério da Educação
Lisboa, Portugal

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Dinamarca

Coordenadores Nacionais

Sra. Helle Beknes
Consultora na área da Educação
Ministério da Educação
Department of Primary and Lower Secondary Education
Division of Educational Content
Copenhagen

Sra. Lisbeth Denkov
Chefe de seção
Ministério das Questões Sociais
Copenhagen

Examinadores da OCDE (visita de 5 a 14 de abril de 2000)

Sr. John Bennett
Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Patrizia Orsola Ghedini
Assessorato
Divisão das Políticas Sociais, Educativas e Familiares,
da Qualidade de Vida Urbana, da Imigração e das Ajudas Internacionais
Região Emília Romagna
Bolonha, Itália

Dra. Perrine Humblet
Diretora, Unidade de pesquisa sobre as Políticas e Serviços destinados às Crianças
Universidade Livre de Bruxelas
Bruxelas, Bélgica

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professora Bridie Raban (Relatora)
Mooroolbeek Chair of Early Childhood Education
Research Fellow
Ministério da Educação, da Formação e da Juventude
Camberra, Austrália

Estados Unidos da América

Coordenadora Nacional

Dra. Naomi Karp

Diretora

Instituto Nacional do Desenvolvimento e da Educação das Crianças

Gabinete da Pesquisa e Desenvolvimento Pedagógicos

Ministério da Educação

Washington, DC

Examinadores da OCDE (visita de 27 de setembro a 8 de outubro de 1999)

Sra. Jytte Juul Jensen

Mestre de conferência e coordenadora internacional

Jydsk Paedagog-Seminarium

Risskov, Dinamarca

Sra. Michelle Neuman

Administradora

Divisão da Educação e Formação

Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais

OCDE

Paris, França

Sra. Pamela Oberhuemer (Relatora)

Pesquisadora na área da Pedagogia

Instituto Nacional da Educação da Primeira Infância e da Pesquisa (IFP)

Munique, Alemanha

Sr. Mark Weekenberg

Coordenador das Políticas em favor dos Jovens

Ministério da Educação, da Cultura e das Ciências

Zoetermeer, Holanda

Finlândia

Coordenadoras Nacionais

Sra. Sirkku Grierson (até junho de 2000)

Centro Nacional para as Questões Sociais, Saúde, Pesquisa e Desenvolvimento (STAKES)
Helsinque

Sra. Barbro Högström (a partir de junho de 2000)

Conselheira Municipal
Organismo Nacional para a Educação
Helsinque

Examinadores da OCDE (visita de 17 a 26 de maio de 2000)

Sr. John Bennett

Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professor Philip Gammage (Relator)

Chaire de Lissa da primeira infância
Universidade de South Australia e Department of Education, Training and Employment
Adelaide, Austrália

Sra. Michelle Neuman

Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Ulla Nordenstram

Diretora para a Educação
Organismo Nacional para a Educação
Estocolmo, Suécia

Dra. Milada Rabusicová

Mestre de conferências
Departamento dos Estudos Pedagógicos
Faculdade das Artes, Universidade de Masaaryk
Brno, República Tcheca

Itália

Coordenador Nacional

Sr. Mario Giacomo Dutto
Diretor Geral
Ministério da Educação
Roma

Examinadores da OCDE (visita de 8 a 17 de março de 1999)

Sr. Abrar Hasan
Diretor da Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Barbara Martin Korpi
Subdiretora
Ministério da Educação e das Ciências
Estocolmo, Suécia

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Dra. Rebecca New (Relatora)
Coordenadora do Programa sobre a Educação das Crianças
Departamento da Educação
Universidade de New Hampshire
Durham, New Hampshire, Estados Unidos da América

Dr. Martin Woodhead
Mestre de conferência
Center for Human Development and Learning
School of Education
The Open University
Milton Keynes, Reino Unido

Holanda

Coordenadores Nacionais

Sr. Mark Weekenberg
Coordenador das Políticas em favor dos Jovens
Ministério da Educação, da Cultura e das Ciências
Zoetermeer

Sra. Anke Vedder
Consultora
Ministério da Saúde, das Questões Sociais e dos Esportes
Haia

Examinadores da OCDE (visita de 26 de outubro a 4 de novembro de 1998)

Sr. John Bennett
Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professora Tricia David (Relatora)
Center for International Studies in Early Childhood
Canterbury Christ Church College
Canterbury, Reino Unido

Sr. Abrar Hasan
Diretor da Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sr. Pino Kosiander
Mestre assistente, Departamento da Educação
Programa em favor das Crianças
HiNT (Nord-Trøndelag College)
Levanger, Noruega

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professora Teresa Vasconcelos
Escola Superior de Educação
Departamento da Educação Básica
Ministério da Educação
Lisboa, Portugal

Noruega

Coordenadoras Nacionais

Sra. Kristin Bruusgaard Arneberg (até setembro de 2000)
Diretora Geral adjunta
Ministério da Juventude e das Questões Familiares
Oslo

Sra. Eli Sundby (a partir de setembro de 2000)
Diretora Geral adjunta
Ministério da Juventude e das Questões Familiares
Oslo

Sra. Kari Jacobsen
Consultora
Ministério da Juventude e das Questões Familiares
Oslo

Examinadores da OCDE (visita de 30 de novembro a 9 de dezembro de 1998)

Professor Peter Moss (Relator)
Unidade de pesquisa Thomas Coram
Institute of Education
University of London
Londres, Reino Unido

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Rosemary Renwick
Senior Policy Analyst
Learning and Evaluation Policy
Ministério da Educação
Wellington, Nova Zelândia

Professor Albert Tuijnman
Institute of International Education
Universidade de Estocolmo
Estocolmo, Suécia

Sra. Anke Vedder
Consultora
Ministério da Saúde, das Questões Sociais e dos Esportes
Haia, Holanda

Portugal

Coordenadora Nacional

Professora Teresa Vasconcelos
Escola Superior de Educação
Lisboa

Examinadores da OCDE (visita de 26 de abril a 5 de maio de 1999)

Dr. Anthony Bertram (Relator)
Diretor
Center for Research in Early Childhood (CREC)
University College Worcester
Worcester, Reino Unido

Dr. Jo Herman
Consultor
Co Act Consult
Maastricht, Holanda

Sra. Kari Jacobsen
Consultora
Ministério da Juventude e das Questões Sociais
Oslo, Noruega

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sr. Patrick Werquin
Administrador Principal, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

República Tcheca

Coordenadores Nacionais

Sr. Petr Roupec
Ministro-adjunto para a Educação nas Regiões
Ministério da Educação, da Juventude e dos Esportes
Praga

Dr. Jaroslav Sekot
Diretor
Escola Superior de Educação e do Cuidado Social
Praga

Examinadores da OCDE (visita do 1º a 10 de março de 2000)

Sra. Josette Combes
Mestre de conferências e pesquisadora
Universidade de Toulouse-Le Mirail
Laboratório da Ecologia Social e Cultural
Toulouse, França

Professor Lars Gunnarsson (Relator)
Departamento da Educação
Universidade de Göteborg
Göteborg, Suécia

Dra. Márta Korintus
Diretora de departamento e psicóloga
Instituto Nacional para a Família e a Política Social
Budapeste, Hungria

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Reino Unido

Coordenadores Nacionais

Sr. Nick Blake (a partir de março de 2000)
Team Leader of Early Excellence Centers
Ministério da Educação e do Emprego (DfEE)
Divisão da Primeira Infância
Londres

Sr. Patrick Curran (até março de 2000)
Team Leader of Early Excellence Centers
Ministério da Educação e do Emprego (DfEE)
Londres

Examinadores da OCDE (visita do 1º a 10 de dezembro de 1999)

Sra. Kristin Bruusgaard Arneberg
Diretora Geral adjunta
The Norwegian National Board of Education
Oslo, Noruega

Professor Ferre Laevers
Universidade Católica de Louvain
Faculdade de Ciências Pedagógicas
Louvain, Bélgica

Dra. Sally Lubeck (Relatora)
Professora
School of Education
Universidade de Michigan – Ann Arbor
Ann Arbor, Michigan, Estados Unidos da América

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Suécia

Coordenadora Nacional

Sra. Barbara Martin Korpi
Subdiretora
Ministério da Educação e das Ciências
Estocolmo

Examinadores da OCDE (visita de 9 a 18 de junho de 1999)

Sr. John Bennett
Consultor, Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Professora Sharon Lynn Kagan (Relatora)
Senior Associate
Yale University Bush Center in Child Development and Social Policy
New Haven, Connecticut, Estados Unidos da América

Professora Susanna Mantovani
Presidente Corso di Laurea in Scienza della Formazione Primaria
Università degli Studi di Milano
Milão, Itália

Sra. Michelle Neuman
Administradora
Divisão da Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Questões Sociais
OCDE
Paris, França

Sra. Tine Rostgaard
Pesquisadora
Instituto Nacional Dinamarquês da Pesquisa em Ciências Sociais
Copenhague, Dinamarca

Contribuição dos Consultores da OCDE

Artigos preparados para o Estudo Temático da OCDE sobre
Políticas de Educação e Cuidado na Primeira Infância

- GORMLEY, W. T., Jr. (Julho 1998),
Early Childhood Education and Care Regulation: A Comparative Perspective,
- GROOT, W., MAASSEN van der BRINK, H. e DOBBLESTEEN, S. (Junho 2000),
The Economics of Early Childhood Education.
- KAMERMAN, S. B. (Maio 1998),
Early Childhood Education and Care (ECEC): An Overview of Development in the OECD Countries.
- MOSS, P. (Maio 1998),
Training and Education of Early Childhood Education and Care Staff.
- MYERS, R. G. (Junho 1998),
Financing Early Childhood Care and Education Services.
- ROSTGAARD, T. (Março 2000),
Developing Comparable Indicators in Early Childhood Education and Care.
- ROSTGAARD, T. (Outubro 2000),
Recommendations for data and indicator development for ECEC systems.
- VERY, D. (Julho 1998),
Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care.

Códigos dos países constantes das Tabelas e Gráficos

País	Código
Austrália	AUS
Bélgica-Comunidade Flamenga	BLE-CFL
Bélgica-Comunidade Francesa	BEL-CFR
Dinamarca	DNC
Estados Unidos da América	EUA
Finlândia	FIN
Itália	ITA
Holanda	HOL
Noruega	NOR
Portugal	PRT
República Tcheca	RTC
Reino Unido	RNU
Suécia	SUE

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE)

Em virtude do art. 1º da Convenção assinada em 14 de dezembro de 1960, em Paris, e que entrou em vigor em 30 de setembro de 1961, a *Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos* (OCDE) tem por objetivo promover políticas que visam:

- realizar a mais acentuada expansão da economia e emprego, assim como a melhoria do nível de vida nos países-membros, mantendo, ao mesmo tempo, a estabilidade financeira, além de contribuir para o desenvolvimento da economia mundial;
- contribuir para uma adequada expansão econômica nos países-membros, assim como nos países não-membros, em via de desenvolvimento econômico;
- contribuir para a expansão do comércio mundial com uma base multilateral e não discriminatória, em conformidade com as obrigações internacionais.

Os países-membros fundadores da OCDE são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Os países indicados abaixo tornaram-se membros, ulteriormente, por adesão nas datas que figuram entre parênteses: Japão (28 de abril de 1964), Finlândia (28 de janeiro de 1969), Austrália (17 de junho de 1971), Nova Zelândia (29 de maio de 1973), México (18 de maio de 1994), República Tcheca (21 de dezembro de 1995), Hungria (17 de maio de 1996), Polônia (22 de novembro de 1996), Coreia (12 de dezembro de 1996) e Eslováquia (14 de dezembro de 2000). A Comissão das Comunidades Europeias participa dos trabalhos da OCDE (art. 13º da Convenção da OCDE).

Disponível em inglês e francês sob os títulos:

STARTING STRONG

Early Childhood Education and Care

PETITE ENFANCE, GRANDS DÉFIS

Éducation et structures d'accueil

© OCDE 2001

As autorizações de reprodução parcial para uso não comercial ou destinada à formação devem ser dirigidas ao *Centre français d'exploration du droit de copie* (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris - França, fone: (33-1) 44 07 47 70, fax: (33-1) 46 34 67 19, para todos os países à exceção dos Estados Unidos. Nos Estados Unidos a autorização deve ser obtida no Copyright Clearance Center, Service Client, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC On line: www.copyright.com. Qualquer outro pedido de autorização de reprodução ou tradução total ou parcial desta publicação deve ser dirigido a Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, França.