

# Sistemas de Educação e Cuidado na Primeira Infância nos países da OCDE: questões de tradição e governança

John Bennett, M.Ed., PhD<sup>b</sup>

Julho 2008

## Introdução

A série de análises de políticas realizada pela Diretoria de Educação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE - *Organization for Economic Cooperation and Development*<sup>a</sup>), entre 1998 e 2006 mostrou que a organização dos sistemas dirigidos à primeira infância é extremamente variável entre os países ricos. No entanto, emergem dessa diversidade padrões distintos de governança.<sup>1,2</sup> O texto a seguir descreverá brevemente duas abordagens tradicionais da governança de sistemas, a saber, por meio de gestão integrada (sob a responsabilidade de um ministério ou de uma agência) ou gestão dividida. A adoção de uma ou outra abordagem diz muito sobre a compreensão sobre a primeira infância em um país, e sobre o valor relativo atribuído pelos governos à formulação de políticas, ao financiamento e à regulamentação nesse campo.

## Uma história resumida

Por razões históricas, as políticas relativas a “cuidados” e “educação” de crianças pequenas desenvolveram-se separadamente na maioria dos países. Resumindo, uma situação complexa assumiu diversas formas em diferentes países: a partir pelo menos do século 18, muitas cidades europeias criaram instituições para prestar cuidados a crianças abandonadas ou em situação de risco. Essas instituições – frequentemente de natureza religiosa ou filantrópica – cuidavam de crianças de famílias pobres ou não funcionais. No século 19, ocorreu um novo desenvolvimento: os estados-nação começaram a criar “escolas infantis” para crianças na fase anterior ao ingresso na escola, por exemplo, na Suécia, a partir de 1836, e na França, em 1881.<sup>c</sup> Os objetivos das duas instituições eram diferentes: cuidar de crianças era visto como um exercício de proteção social, enquanto as escolas infantis tinham propósitos educacionais, sendo criadas para oferecer uma oportunidade educacional inicial para os filhos das classes mais abastadas e/ou introduzir no idioma e na cultura nacional oficial crianças que falavam um segundo idioma, ou patoá. Com a emergência do estado moderno e a extensão de sua responsabilidade com relação às crianças mais jovens, os serviços de cuidados foram atribuídos a ministérios da saúde ou sociais, e as escolas “infantis” ou “júnior”, atribuídas a ministérios de instrução ou de educação pública. Essa divisão de responsabilidades permaneceu como a situação de governança de facto em muitos países da OCDE.

Diferentemente da maioria dos demais países, os países nórdicos deram um novo desenvolvimento a seus sistemas relativos à primeira infância no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. A partir da década de 1950, um número crescente de mulheres passou a acessar o mercado de trabalho nesses países, havendo, conseqüentemente, uma demanda crescente por serviços de cuidados não parentais. Uma vez que tanto as escolas infantis como os serviços sociais originais de cuidados eram administrados em nível local, as administrações locais – por uma questão de eficiência – reuniram esses serviços sob a responsabilidade de gestores de relações sociais. Surgiu então um novo setor integrado, administrado em nível nacional pelo ministério de relações sociais. No mesmo período, um desenvolvimento paralelo ocorreu também na zona de influência soviética, onde os países integraram os serviços de atendimento à criança, frequentemente sob o ministério da educação. Mais recentemente, outros países seguiram esse modelo. Influenciados pela preocupação crescente com a formalização da noção de aprendizagem ao longo da vida, Islândia (1976), Nova Zelândia (1989), Espanha (1990), Eslovênia (1993), Suécia (1996), Inglaterra e Escócia (1998), Noruega (2005) e Holanda (2007) trouxeram o atendimento à primeira infância para o âmbito da educação, com maior ou menor sucesso, dependendo do país.

## Consequências do sistema dividido de governança

Em sistemas divididos, a responsabilidade pelos serviços é distribuída entre vários ministérios. Aparentemente, essa fragmentação de responsabilidades está mais baseada em divisões tradicionais do governo do que nas necessidades efetivas das famílias e das crianças pequenas. Nos Estados Unidos, por exemplo, o US General Accounting Office observou que, em 1989, 69 programas federais ofereciam ou financiavam programas de educação e cuidados para crianças menores de 5 anos de idade. Nove agências e departamentos federais diferentes administravam esses programas, embora muitos deles fossem operados pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos e pelo Departamento de Educação.<sup>d.3</sup> De modo geral, as diferenças entre os países da OCDE em relação à conceituação e à promoção de programas são traduzidas em uma organização de serviços em dois níveis: “cuidados”, para crianças mais jovens, seguido de “educação pré-primária” para crianças de 3, 4 ou 5 anos de idade. Como consequência, o que se verifica frequentemente é uma fragmentação dos serviços e falta de coerência para as crianças e as famílias. Instituições de educação e cuidados na primeira infância diferem significativamente em relação a necessidades de financiamento, procedimentos operacionais, referenciais reguladores, capacitação e qualificação de pessoal.<sup>1</sup>

Essa divisão afeta de modo especial os serviços de cuidados não parentais, que tendem a ser menos desenvolvidos em termos de cobertura; e em alguns países, a atividade de cuidados não parentais é uma colcha de retalhos de provedores privados e cuidadores individuais que atendem a família. Está sempre em questão a disponibilidade de recursos dos pais para custear os programas e, conseqüentemente, grupos de baixa renda são frequentemente excluídos de serviços institucionais, tais como creches, a menos que existam serviços mantidos pelo governo. Muitas vezes, a equipe – quase exclusivamente feminina – tem pouca qualificação educacional e recebe salários baixos, e nem sempre consegue contratos ou seguros garantidos pela legislação do trabalho. Na área do provimento privado, uma tendência atual é que instituições de menor porte sejam compradas por companhias comerciais maiores, algumas das quais fazem lobby pela redução da regulamentação dessa atividade.

Outro nível de fragmentação dos serviços de cuidados não parentais pode ser observado em governos que veem os cuidados na primeira infância como responsabilidade privada dos pais, e não como responsabilidade pública. Essa tem sido frequentemente a abordagem em economias de mercado liberais (entre os países analisados pela OCDE: Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda, Irlanda e Reino Unido). De maneira geral, esses países reconhecem a

responsabilidade governamental pela educação pré-escolar dos 3 aos 5 anos de idade (dependendo do país), especialmente para crianças com background menos favorecido ou que vivem em situação de risco. Em contraste, os arranjos de cuidados para crianças menores de 3 anos são considerados responsabilidade dos pais e, dependendo da renda e/ou da necessidade de estimular a participação de mulheres no mercado de trabalho, os pais podem ter ou não ajuda para custear o atendimento provido por instituições privadas.<sup>6</sup>

Para melhorar a integração dos serviços de atendimento para crianças do nascimento aos 6 anos de idade, as revisões do Starting Strong, da OCDE, apresentaram as seguintes sugestões aos governos interessados em prover um sistema mais coerente de serviços de atendimento à primeira infância em apoio a pais que trabalham:

- estabelecer um referencial coordenado de políticas para crianças pequenas nos níveis centralizado e descentralizado;
- indicar um ministério líder para crianças pequenas, que se responsabilize pelas políticas gerais, trabalhando ao mesmo tempo em cooperação com outros departamentos e setores;
- adotar uma abordagem de colaboração e participação para a reforma;
- estabelecer vínculos fortes entre os serviços, os profissionais e os pais em cada comunidade.

## **Serviços integrados**

De maneira geral, os países que integram seus serviços sob um ministério ou uma agência conseguem oferecer serviços de melhor qualidade, mais coordenados e orientados para objetivos. Nos países nórdicos, por exemplo, as autoridades municipais garantem a oferta de serviços integrados, seja diretamente, seja por meio de provedores contratados, que precisam seguir regulamentos e normas de qualidade do governo. Os pais dispõem de ampla oferta de serviços altamente subsidiados. Pedagogos com educação superior constituem as equipes das instituições e têm contratos de trabalho e remuneração aproximadamente equivalentes aos de professores da escola primária.

Até este momento, os serviços dos países nórdicos têm evitado as deficiências dos sistemas públicos de educação na primeira infância que, devido à sua conexão íntima com a educação primária, frequentemente têm proporção crianças/equipe muito inadequadas, e que não estão

disponíveis em tempo integral e ao longo de todo o ano. Assim, os países nórdicos que transferiram a responsabilidade pelos serviços de atendimento à primeira infância para os ministérios de educação – como ocorreu na Noruega (2005) e na Suécia (1996) – continuam a manter baixa sua proporção crianças/equipe, o que favorece a atenção individual dos pedagogos e o atendimento à criança.

## Conclusão

O tipo de estrutura de governança estabelecido tem forte influência sobre a abrangência e a qualidade dos serviços de atendimento à primeira infância de um país. Sistemas divididos implicam frequentemente um setor de cuidados não parentais pouco regulamentado e uma abordagem de “escola júnior” à educação inicial. No setor de cuidados não parentais, a qualidade do ambiente de aprendizagem muitas vezes é precária, devido à fragilidade da orientação estatal e ainda à baixa qualificação e às más condições de trabalho da equipe. Paralelamente, em sistemas divididos, é possível que o setor de educação destinado à primeira infância seja orientado para objetivos acadêmicos, e seja caracterizado por alta proporção crianças/equipe, além de dedicar pouca atenção às estratégias naturais de aprendizagem da criança. Mesmo em países onde estão sendo feitos esforços significativos para melhorar a qualidade dos sistemas de educação e cuidados na primeira infância, por exemplo, a Bélgica flamenga, é difícil superar o legado do passado. Os sistemas integrados dos países nórdicos parecem oferecer uma abordagem mais equilibrada aos programas de educação e cuidado. Esses países oferecem redes acessíveis e abrangentes para todas as famílias que precisam dos serviços, e sua abordagem ao desenvolvimento e à aprendizagem na infância respeita a idade, os pontos fortes e as necessidades das crianças pequenas.

## Referências

1. OECD. *Starting Strong: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2001.
2. OECD. *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2006.
3. US General Accounting Office. *Early education and care: overlap indicates need to assess crosscutting programs*. Washington, DC: US General Accounting Office; 2000. GAO/HEHS-00-78.
4. Neuman MJ. *Governance of early childhood education and care: recent developments in OECD countries*. *Early Years* 2005;25(2):129-141.

## Notas:

a: Os países da OCDE são, em princípio, os países mais ricos do mundo. São 30 países – situados principalmente na Europa, mas também na América do Norte (Canadá, Estados Unidos e México) e na região da Ásia e Pacífico (Austrália, Coreia do Sul, Japão e

Nova Zelândia).

b: Dr. John Bennett liderou o recente projeto da OCDE de revisões sobre políticas para a primeira infância, sendo responsável pela organização das revisões em cada país, pela coleta de informações dos países e pela publicação de seus relatórios nacionais. É também coautor dos dois volumes de Starting Strong, o primeiro<sup>1</sup> com a Dra. Michelle Neuman (Estados Unidos) e o segundo<sup>2</sup> com a Profa. Collette Tayler (Austrália). Atualmente, é pesquisador-chefe da rede nacional Starting Strong, da OCDE: bennett.paris@gmail.com. As opiniões expressas neste texto são do próprio autor, e não devem ser atribuídas à OCDE ou à Rede Starting Strong, da OCDE.

c: A expressão “escola infantil” é uma designação equivocada. Na verdade, os serviços de cuidados prestavam atendimento a bebês, ou “infantes” (do latim infans, criança que não fala), além de crianças mais velhas, ao passo que a “escola infantil” normalmente matriculava crianças de 4 a 6 anos de idade.

d: Nos EUA, pode ser observado, na última década, um forte movimento pela integração dos serviços. Em maio de 2004, Geórgia criou um departamento governamental integrado de Cuidados e Aprendizagem na Primeira Infância, para responsabilizar-se de maneira mais efetiva pelos diversos serviços estatais de atendimento à primeira infância. Da mesma forma, em abril de 2005, o estado de Massachussets fundiu a Agência de Prontidão para a Escola, da Secretaria de Educação, com a Agência de Serviços para Cuidados Infantis, consolidando assim uma agência para o atendimento de cuidados e educação na primeira infância. Em 2006, o estado de Washington reuniu, sob um recém-criado Departamento de Aprendizagem Inicial, diversos serviços de educação e cuidados na primeira infância (ECPI), entre os quais o Head Start, cuidados infantis, pré-escola estatal e um pequeno programa de iniciação em leitura. Além disso, diversas estruturas integradas de governança – por exemplo, gabinetes governamentais para a infância, equipes de governança público/privada, conselhos interagências – foram criados para formular políticas de ECPI e supervisionar sua implementação.<sup>4</sup>

e: Deve-se notar que há diferentes graus de envolvimento público com as famílias e as crianças pequenas nas economias liberais. Por exemplo, no Reino Unido, embora sejam mantidos o provimento privado e a concorrência no mercado no setor de cuidados para a infância, o governo subsidia fortemente o acesso à creche para crianças pequenas de famílias de trabalhadores, e planeja regulamentar a qualidade desse cuidado tão rigorosamente quanto no provimento público.