

POLÍTICAS INTEGRADAS DE EDUCAÇÃO E CUIDADO INFANTIL: DESAFIOS, ARMADILHAS E POSSIBILIDADES

LENIRA HADDAD

Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas
lenirahaddad@uol.com.br

RESUMO

Este artigo é uma síntese de pesquisa realizada no âmbito da OCDE e da Unesco em 2001 sobre o desenvolvimento e implementação de serviços integrados ou coordenados de educação e cuidado infantil em uma perspectiva sistêmica, sublinhando aspectos pertinentes a países desenvolvidos e em desenvolvimento. O tema central da discussão é a proposta de um novo modelo de sistema integrado, em que a responsabilidade pela educação e cuidado infantil deixa de ser exclusiva da família para ser compartilhada por toda a sociedade. Essa mudança de paradigma pressupõe a legitimação da socialização infantil extrafamiliar, tornando a educação da criança pequena uma questão ao mesmo tempo pública e privada. A pesquisa aponta as implicações desse modelo para o desenvolvimento de políticas e práticas e identifica tendências convergentes e divergentes entre os países analisados, assim como os principais desafios e armadilhas que se apresentam no caminho rumo a uma política de integração consistente e coerente.

EDUCAÇÃO INFANTIL – CUIDADOS COM AS CRIANÇAS – POLÍTICAS PÚBLICAS – PESQUISA EDUCACIONAL

ABSTRACT

INTEGRATED POLICIES FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE: CHALLENGES, PITFALLS AND POSSIBILITIES. The present article is a synthesis of a research project carried out together by OECD and UNESCO in 2001, on the development and implementation of integrated and coordinated services for early childhood education and care – ECEC – in a systemic perspective. The project underlined issues related to both developed and developing countries, and proposed a new approach for an integrated system of ECEC. This model resulted from a shift on the paradigm that considered that the care and education of the small children should be an exclusive attribution of the family to one that postulated that it should be a task shared with society at large. This model was built on the legitimation of out-of-home child socialization, making the upbringing process to become both a public and a private concern. The research pointed out the implications of this model for policy and programme implementation and identified convergent and divergent tendencies among the countries

analyzed. It also called attention to the main challenges and pitfalls that emerge in the path towards the elaboration of an integrate policy, at the same time coherent and consistent.
EARLY CHILDHOOD EDUCATION – CHILD CARE – PUBLIC POLICIES – EDUCATIONAL RESEARCH

Em junho de 2001, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, juntamente com o Ministério de Educação e Ciência da Suécia, divulgou os resultados da pesquisa *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios* (Unesco, 2002), em uma conferência internacional sobre esse tema realizada em Estocolmo. Trata-se do estudo mais abrangente já desenvolvido por essa organização no campo das políticas de educação e cuidado infantil, e envolve 12 países: Austrália, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia¹. O documento destaca as estratégias inovadoras de promoção do bem-estar da criança e da família e indica oito elementos-chave de uma política de educação e cuidado infantil bem-sucedida:

- uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e da implementação das políticas;
- uma parceria sólida e em pé de igualdade com o sistema educacional;
- uma abordagem universal do acesso à educação e cuidado infantil, com atenção particular às crianças com necessidades especiais;
- substanciais investimentos públicos em serviços e infra-estrutura;
- uma abordagem participativa do aprimoramento e garantia de qualidade;
- uma formação e condições de trabalho adequadas para o pessoal em todas as modalidades de serviços;
- uma atenção sistemática à coleta de dados e monitoramento;
- uma estrutura estável de pesquisas, além de uma agenda de longo prazo para a pesquisa e a avaliação (Unesco, 2002, p.19-20).

Como parte desse estudo, no âmbito de uma parceria entre a OCDE e a Unesco-Paris, foram encomendadas análises de especialistas de países em

1. A segunda etapa do estudo inclui Áustria, Canadá, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Coreia e México.

desenvolvimento em torno de dois dos elementos-chave citados: “uma abordagem sistêmica e integrada do desenvolvimento e implementação das políticas” e “atenção sistemática à coleta de dados e monitoramento”. Fui convidada neste contexto a trabalhar sobre o primeiro tema. Os resultados iniciais foram apresentados na Conferência Internacional de Estocolmo de 2001 (Haddad, 2002a) e os resultados finais seriam divulgados pela Unesco em 2002, como subsídios para gestores de países em desenvolvimento (Haddad, 2002a).

Para avaliar os países desenvolvidos, a principal referência foram os documentos produzidos pela Revisão Temática da Educação e Cuidado Infantil realizada pela OCDE entre 1998 e 2001 nos 12 países já citados, que incluem os relatórios das equipes internas de cada país (*country background reports*) e análises comparativas de equipes externas (*country notes*). Para os oito países em desenvolvimento selecionados (Brasil, Camboja, China, Vietnã, Gâmbia, Quênia, Senegal e Uganda), foram feitas entrevistas com os respectivos delegados durante a Conferência de Estocolmo, mediante um roteiro previamente conhecido, elaborado em conjunto com a Unesco.

Outras fontes relevantes para o desenvolvimento da pesquisa foram os documentos organizados pela Unesco sobre Educação para Todos (EFA 2000); artigos produzidos pelo Grupo Consultivo de Desenvolvimento e Cuidado na Primeira Infância (Consultative Group on Early Childhood Care and Development)²; publicações da Rede Européia de Atendimento Infantil (EC Network, 1988, 1992, 1996); e estudos comparativos sobre sistemas nacionais de atendimento infantil (Olmsted e Weikart, 1989; Lamb *et al.*, 1992; Cochran, 1993).

Este artigo é uma síntese dessa pesquisa, com ênfase na definição de uma abordagem integrada de educação e cuidado infantil e suas implicações no desenvolvimento e implementação de políticas e práticas.

O PONTO DE PARTIDA

O quadro de inconsistências, incoerências, paralelismos e descontinuidade nos serviços voltados à educação e cuidado infantil presentes na maioria

2. Trata-se de um consórcio de agências, doadores, organizações não governamentais e fundações envolvidas em programas, pesquisa, defesa política, monitoramento e avaliação sobre o campo da educação infantil em todos os níveis (consultar: www.ecdgroup.com/index.html).

dos países desenvolvidos e em desenvolvimento estudados e a necessidade de uma abordagem pró-integração para alcançar coerência, consistência e coordenação em políticas e práticas constituem o ponto de partida da pesquisa.

O paralelismo nos serviços de educação e cuidado infantil caracteriza-se por um sistema de oferta tradicionalmente distribuído em dois grandes blocos: um conjunto de serviços que oferecem uma estrutura de atendimento diário e de tempo integral, freqüentemente nas modalidades de creche institucional e domiciliar, e voltado a um segmento da população considerado em situação de risco; e um conjunto de programas pré-escolares (jardim-de-infância, escola materna etc.) de tempo parcial e/ou integral, em geral voltado à promoção do desenvolvimento e aprendizagem da criança. A vinculação do primeiro ao setor social (bem-estar, assuntos familiares, saúde, trabalho etc.) e do segundo ao setor educacional conduz a uma polarização nessas duas dimensões do atendimento, influenciando fortemente a maneira como as instituições são organizadas em cada setor, no que se refere a objetivos, público-alvo, regulamentação, financiamento, oferta, pessoal, tipo de funcionamento etc. Os serviços vinculados à assistência tendem a ser mais limitados em termos de oferta, e muitas vezes requerem a contribuição financeira dos pais, ao passo que os serviços vinculados à educação costumam ser gratuitos e mais acessíveis, porém, nem sempre estão disponíveis em tempo integral e durante todo o ano. A razão adulto-criança geralmente é maior no setor social, já as condições de trabalho e o nível de formação são melhores no setor educacional, ainda que os horários nem sempre se ajustem às necessidades dos pais.

Embora esse quadro de sobreposição de responsabilidades administrativas ainda esteja presente na maioria dos países membros da OCDE, observam-se alguns sinais de mudança. Diante do alto índice de mães com filhos pequenos inseridas no mercado de trabalho e de maior demanda por qualidade, o setor social é pressionado a fortalecer a dimensão pedagógica e o sistema educacional a considerar as necessidades das famílias. A tendência crescente à integração administrativa dos serviços no setor educacional parece sinalizar a transição para uma nova organização. Entretanto, o relatório da OCDE alerta que esses mecanismos não são suficientes para se alcançar a integração, e sustenta que o desenvolvimento de um sistema coerente e integrado depende de como a sociedade compreende esses serviços.

O relatório recomenda uma abordagem do desenvolvimento e imple-

mentação de políticas de Educação e Cuidado Infantil – ECI – com as seguintes características:

- atenção cuidadosa às necessidades estruturais: orientações políticas claras, administração efetiva e processos de monitoramento eficazes, apoio e formação dos profissionais e mecanismos de subvenção e financiamento adequados;
- uma clara visão de infância dos zero aos oito anos, sustentando o desenvolvimento de políticas de ECI;
- política integrada e coordenada para crianças do nascimento à idade da escolarização obrigatória, com atenção aos vínculos com o sistema escolar e outros setores afins: emprego, família, saúde, assistência social etc.;
- desenvolvimento de um plano comum com objetivos coerentes no âmbito de todo o sistema (em relação ao pessoal, financiamento, programas etc.), com papéis e responsabilidades claramente definidos no plano governamental, central e local;
- responsabilidades administrativas integradas nos âmbitos central e local, em que preferencialmente todos os serviços voltados à educação e cuidado da criança pequena sejam subordinados a um ministério;
- abordagem colaborativa e participativa para a reforma, envolvendo múltiplos atores (além do governo, autoridades regionais e locais, empresas, sociedade civil, grupos comunitários e pais) na formulação e implementação de uma agenda política ampla e consistente e na tomada de decisões;
- forte parceria entre as diferentes modalidades de serviços para as famílias com crianças pequenas e serviços destinados às crianças (escolas, saúde e educação especial), e fortalecimento do vínculo entre programas pré-escolares, escola e programas extra-escolares para atenuar as transições vividas pelas crianças. (Unesco, 2002, p.188-190)

Contudo, a abordagem integrada proposta aos países em desenvolvimento parece assumir características distintas. A “integração” geralmente é vista como um meio de aumentar a eficácia dos serviços e, ao mesmo tempo, de reduzir gastos públicos. No campo da ECI, o termo refere-se a políticas coor-

denadas para crianças por meio de redes de setores afins, como assistência, sistema de ensino, família, emprego e serviços de saúde (OECD, 1998a, 1998b, 2001; Evans, 1997, 2000; Young, 1996). Mas a definição se torna menos precisa e incorpora outros sentidos quando se associa à preocupação de mitigar a pobreza e de melhorar as condições de desenvolvimento da primeira infância.

O objeto da pesquisa e o sentido de integração proposto

Antes de propor ações visando a integração dos serviços de ECI, julgamos necessário indagar sobre os determinantes da desintegração e, por isso, a primeira preocupação da pesquisa foi resgatar a trajetória da educação infantil na perspectiva da integração. Partimos do pressuposto de que o paralelismo observado nos sistemas de ECI não é necessariamente resultado da dupla origem das instituições de educação infantil, e de que a integração entre os serviços, no sentido da unificação de objetivos e práticas, não é um conceito estático, linear, com uma conotação evolutiva. Uma abordagem pró-integração é um fenômeno cíclico que se apresenta de forma mais ou menos convergente em função da atuação de fatores sociais, políticos e culturais que modelam e regulam as crenças e atitudes relativas à responsabilidade pelo cuidado, socialização e educação da criança pequena em cada momento histórico. O modelo de sistema integrado de ECI que delineamos leva em conta esse pressuposto e se apóia em um estudo anterior (Haddad, 1997), que mostra as implicações de uma abordagem integrada para o desenvolvimento de políticas e práticas de educação infantil. Essa postura possibilitou identificar tendências convergentes e divergentes entre os países analisados, assim como os principais desafios e armadilhas que se apresentam no caminho rumo a uma política de integração consistente e coerente dos serviços.

Assim, a visão de integração que orienta este artigo vai além das dimensões administrativas e locais, e coloca em primeiro plano as mudanças de atitudes relativas ao papel do Estado e da sociedade no que diz respeito à educação, cuidado e socialização das crianças. Essas mudanças levam a uma definição mais ampla de instituições de educação infantil em termos de idade atendida, multiplicidade de funções e diversidade, e expande os conceitos de educação e cuidado incluindo uma visão contextualizada de desenvolvimento infantil, atenção aos períodos de transição (não somente para o sistema de

ensino, mas também do período nascimento até o ingresso em um programa de educação infantil). Nessa perspectiva, a formação de redes de setores afins (ministérios, departamentos, secretarias) não seria o objetivo a ser perseguido, mas a consequência natural da conscientização cada vez maior da profunda interdependência entre vida familiar e serviços de educação infantil.

A DIMENSÃO CÍCLICA DA INTEGRAÇÃO

A história da educação infantil no mundo, analisada do ponto de vista de uma abordagem integrada de cuidado e educação, é permeada por dois fenômenos. O primeiro diz respeito ao desenvolvimento paralelo das instituições para a criança pequena. O segundo, menos evidente, relaciona-se aos eventos econômicos, políticos e culturais que marcaram a história mundial em períodos particulares, e que influenciaram fortemente a adoção de abordagens mais ou menos integradas do cuidado e educação infantil. Esses eventos são a Guerra Fria, a revolução cultural dos anos 1960 e 1970 no Ocidente e a globalização.

O aparecimento de diferentes serviços

As instituições dedicadas à educação e cuidado da criança pequena têm uma dupla origem, e aparecem mais ou menos na mesma época para atender a necessidades e aspirações diferentes, como indicam os relatórios da Revisão Temática da OCDE e outras fontes consultadas. Elas surgem, de um lado, no âmbito de programas sociais e filantrópicos de proteção e prevenção ao abandono e à delinquência, voltados ao atendimento de crianças e famílias em condições de vulnerabilidade por pobreza, doença, invalidez ou desempenho.

De outro lado, desenvolvem-se em direção à implementação de modelos de educação para a criança pequena concebidos por importantes educadores, como Oberlin (*salles d'asile*), Robert Owen (*infant school*), Froebel (*Kindergarten*) e Montessori (*casas del bambino*), e que se difundiram por todo o mundo. Apesar das diferenças em suas filosofias, que não serão discutidas neste artigo, todos estavam preocupados com as necessidades individuais, o conceito de comunidade, a redução da pobreza e a cidadania mundial (Bruce, 1987).

A dicotomia cuidar/educar é associada, muitas vezes, ao formato que os dois tipos de instituição foram adquirindo ao longo da história, em razão de seus

objetivos e funções. No entanto, há evidências de que essa cisão não existe nos primeiros momentos da educação infantil, mas resulta de fatores político-ideológicos.

Kuhlmann Jr. (1998) concluiu, a partir de análise das exposições internacionais ocorridas entre 1850 e 1920, que creches, *salles d'asile*, *infant school*, jardins-de-infância e escolas maternas eram instituições ligadas invariavelmente à educação, saúde ou bem-estar, e difundidas como símbolos de progresso e modernidade. Caldwell (1989) argumenta que uma visão integrada de educação infantil situa-se no coração da tradição. O projeto original de Montessori em Roma, os planos de Robert Owen na Escócia e as idéias das irmãs MacMillan são exemplos perfeitos de integração de modelos e objetivos educacionais e sociais.

Caldwell (1989) atribui aos conflitos ideológicos da Guerra Fria a clara distinção entre serviços de atendimento infantil (*child care*) e educação pré-escolar (*early childhood education*). A definição de creche citada em *Padrões para os serviços de creche*, da Liga Americana do Bem-Estar Infantil (Standards for Day Care Service) é ilustrativa:

Os serviços de creche devem diferenciados das escolas maternas ou jardins-de-infância e, por extensão, dos serviços escolares e outros programas oferecidos para a criança em idade escolar como parte dos sistemas de escola elementar. Estes têm como principal propósito a educação da criança pequena. O objetivo primeiro da creche é o cuidado e a proteção da criança. Esse propósito, as razões pelas quais a criança e a família precisam da instituição, e a responsabilidade dividida com os pais distinguem um serviço de creche dos programas educacionais. (p.70-71)

A Guerra Fria e a cisão do “cuidar” e “educar”

A cisão entre serviços de atendimento infantil e educação pré-escolar, acentuada nos países capitalistas durante o período da guerra fria, serviu para estabelecer uma distância dos princípios subjacentes aos serviços de “cuidado coletivizado” adotados pelos países comunistas, uma vez que a expansão de um tipo de socialização infantil coletiva era vista como uma ameaça ao sistema político capitalista, fundamentado na primazia da família. Nas sociedades comunistas, as instituições de educação infantil constituíam parte importante das

estratégias da revolução, por reduzir a carga de trabalho da mulher em casa e as responsabilidades de cuidado dos filhos e elevar seu *status* político e social.

Na China, um complexo sistema público de educação e cuidado infantil foi implantado em 1945, formando uma rede de escolas maternas, creches e jardins-de-infância, com modelos variados de funcionamento (internato, cooperativas de mães, salas de amamentação e classes de pré-escola vinculadas a escolas primárias). O sistema expandiu-se em larga escala graças à luta vitoriosa da Federação de Mulheres e dos sindicatos pelo estabelecimento de creches para os trabalhadores (Zhengao, 1993). Segundo Lee (1992), o atendimento infantil na China era importante, sobretudo, por permitir às mães participarem da política, da cultura e de estudos técnicos relacionados à construção da nova China, o que acarretou grandes mudanças na vida da unidade familiar tradicional.

No Vietnã, a Revolução de 1945, que pôs fim ao regime colonial francês, introduziu mudanças profundas na família, no *status* das mulheres e nas práticas de cuidado e educação das crianças. A Constituição de 1946 atribuiu às mulheres os mesmos direitos dos homens nas questões políticas, econômicas, culturais e sociais, assim como na vida familiar. O Sindicato de Mulheres Vietnamitas, fundado no mesmo ano, contribuiu muito para elevar o *status* político das mulheres. A política nacional vietnamita de apoio ao desenvolvimento de creches e escolas maternas era claramente construída sobre o princípio de responsabilidade conjunta, compartilhada entre família, Estado e sociedade (Trong et al., 1993, p.587). Na antiga Tchecoslováquia, a ideologia oficial do Estado previa a igualdade de gênero e a promoção do trabalho materno fora de casa, e os objetivos do sistema de educação infantil incluíam o interesse em influenciar ideologicamente as novas gerações.

O Ocidente, ao contrário, favoreceu mecanismos que sublinhavam a importância da família e os ideais de maternidade como única maneira de garantir a saúde mental e psicológica da criança. São bastante conhecidos os estudos que atestam que a separação materna e a institucionalização da criança pequena causam danos profundos e irreversíveis ao desenvolvimento infantil, especialmente na criança menor de três anos.

Os Estados Unidos e a Inglaterra estiveram à frente da campanha que pregava que a educação e o cuidado da criança são um assunto privado. Além da recusa em adotar medidas de apoio a famílias com crianças pequenas, os

governos desses países também influenciaram a direção das políticas para a infância nos países em desenvolvimento. Por exemplo, o programa americano *Guerra contra a Pobreza*, lançado na década de 1960, com o objetivo de promover as condições das crianças em situação de privação e desvantagem cultural via programas de educação compensatória, teve um enorme impacto sobre as políticas educacionais brasileiras. A expansão da educação pré-escolar durante a ditadura militar é promovida a partir de um modelo de baixo custo visando prevenir o futuro fracasso escolar.

A revolução cultural ocidental e a expansão das políticas de atendimento à infância

Novas tendências no campo da educação e do cuidado infantil revelam-se a partir da contestação dos anos 1960 e 1970 realizada pelos movimentos feminista, negro, estudantil, *hippie* etc. As manifestações de indignação diante da desigualdade social, dos preconceitos, do imperialismo, da Guerra do Vietnã, do uso da cultura e da ciência como meios de dominação, da repressão social e da violência contra as mulheres exigiam novas formas de organização e relações de poder. Morin (1986) refere-se a esses movimentos como uma “revolução cultural ocidental”, por problematizarem um modelo de sociedade que subentendia a superioridade da raça branca do Ocidente, dos adultos e dos homens.

Esse período é marcado em muitos países pela presença mais ativa do Estado na oferta ou subvenção de serviços, especialmente do tipo creche, e pela revisão de seu significado psicológico, sociológico, econômico e político. O movimento feminista, que ecoa em todo o mundo, tem um papel especial nessa revisão, ao discutir o significado da creche à luz de questões como a maternidade, a paternidade e as mudanças de papéis no âmbito doméstico, e questionar a idéia de que os serviços de educação e cuidado infantil deveriam ser restritos às famílias pobres, trabalhadoras ou em situação de risco.

Nos países escandinavos, há uma completa reorientação das políticas de educação e cuidado infantil em meados dos anos 1960, caracterizada por uma revisão do conceito de socialização extrafamiliar e cuidado, e por um significativo investimento público nessa área.

O crescente número de mulheres no mercado de trabalho explica parcialmente essa reorientação, mas o fator determinante são as pressões de organizações feministas que lutam pela igualdade de gênero. A Suécia é pioneira na

viabilização de uma política de igualdade de gênero em 1968. Nenhum outro governo foi tão longe em estipular que homens e mulheres são igualmente responsáveis pelo apoio econômico, cuidado e supervisão das crianças (Haas, 1993).

O Brasil também foi palco de diversos movimentos sociais no final dos anos 1970, em plena ditadura militar, resultando na abertura política. O Movimento de Luta por Creches defende um novo conceito de creche como uma questão de direito, em oposição à tradição caritativa e de custódia. Em São Paulo, onde esse movimento teve origem, a resposta do poder público foi bastante expressiva. Implantou-se um programa de expansão da rede pública de creches, que até hoje é a maior da América Latina.

Dois aspectos merecem especial consideração: o primeiro é que a ampliação de serviços nesse período decorre de uma demanda social endógena e espontânea na maioria dos países ocidentais; o segundo é que as reivindicações dos movimentos foram incorporadas às políticas sociais, mais do que às políticas educacionais.

O movimento de mulheres, em muitos países, teve o importante papel de acenar com novas possibilidades de socialização extraparental, inaugurando um novo conceito de atendimento infantil – um serviço educacional, não-filantropico, de direito da criança, da mulher, da família – em consonância com as profundas transformações de valores, atitudes, práticas e papéis que permearam as décadas que se seguiram. Possivelmente, esse novo conceito foi o embrião do que é chamado agora de “educação e cuidado infantil”, o precursor de um modelo moderno de socialização extrafamiliar com componentes profissionais e educacionais, capaz de atender tanto às necessidades de cuidado e educação da criança quanto às necessidades sociais, ocupacionais e familiares dos pais. Com maior ou menor sucesso, o setor social procurou responder a questões cruciais da vida moderna que o sistema de ensino nem sempre se dispôs ou foi capaz de responder, como, por exemplo, a atenção aos menores de três anos, a necessidade de período integral e o envolvimento das famílias.

A criação da Rede Européia de Atendimento Infantil em 1986 reflete a grande importância atribuída ao atendimento infantil nos assuntos que dizem respeito ao trabalho, à igualdade de gênero e às responsabilidades familiares de homens e mulheres (EC Childcare Network, 1992).

O salto qualitativo desse período é a ampliação das funções dos serviços de ECI, fazendo emergir seu caráter multifuncional e, com isso, as outras

dimensões da existência humana nem sempre consideradas: o desenvolvimento infantil em todos os aspectos – físico, afetivo, moral, espiritual e intelectual; o bem-estar das crianças e seu direito a um ambiente seguro, prazeroso, lúdico e estimulante, assim como a oportunidades de convívio e relações com outras crianças e adultos; a possibilidade dos pais combinarem atividade profissional com responsabilidade familiar; a promoção da igualdade entre homens e mulheres; e a otimização da capacidade dos pais no seu papel parental.

A globalização e o retorno aos programas compensatórios

Eventos mundiais do final da década de 1980 e início de 1990 provocaram rápidas mudanças no cenário político e econômico, com grande impacto sobre as políticas voltadas à educação e cuidado de crianças.

A queda do muro de Berlim em 1989 e o colapso do comunismo na Europa do Leste; a dissolução da União Soviética e o declínio do modelo socialista, que priorizava o atendimento infantil institucionalizado; a mudança para economias de mercado aberto, impondo regras neoliberais aos países em desenvolvimento e ex-comunistas (privatização das empresas públicas, ênfase no consumo, cortes em educação e gastos com programas sociais). Tudo isso levou a uma total reorientação dos serviços de educação e cuidado da criança pequena e a uma inversão das conquistas no âmbito do bem-estar social, incluindo os direitos das mulheres.

O impacto social de globalização tem sido mais severo na África, América Latina e Europa do Leste, com aumento da pobreza, desigualdade econômica e social, exclusão social, emprego no setor informal e redução da possibilidade da população de baixa renda pagar pelos serviços.

Nas sociedades comunistas, ou ex-comunistas, como China, Vietnã, Camboja e República Tcheca, onde a educação infantil era basicamente responsabilidade do Estado, a mudança para a economia de mercado provocou uma drástica redução da oferta para a faixa etária menor de três anos. A educação infantil deixa de ser considerada como um contexto de socialização extrafamiliar das crianças para a liberação da mulher e a construção de uma sociedade mais igualitária, para ser aclamada como primeira etapa da educação básica e da aprendizagem ao longo da vida.

Para minimizar o impacto da globalização nos países em desenvolvimento, governos e organizações internacionais apóiam “programas compensatóri-

os” destinados ao cuidado, educação e desenvolvimento da primeira infância (Myers, 2000). Dois tipos de políticas de atendimento à infância para os países em desenvolvimento são propostos: o primeiro promove a universalização do atendimento a crianças maiores (acima de três anos) em pré-escolas ou classes anexas ao ensino primário, preferencialmente de período parcial, com grande ênfase no êxito escolar futuro; o segundo promove programas alternativos administrados por mães e agentes comunitários para crianças abaixo de três anos. Observa-se em muitos países uma tendência crescente a oficializar o ingresso da criança de seis anos no ensino fundamental e eliminar a faixa etária de zero a três anos do sistema de financiamento.

Enquanto as ideologias da guerra fria provocaram uma cisão de cuidado e educação e a “revolução cultural ocidental” dos anos 1960-1970 produziu um *momentum* em direção à integração, unificando as metas sociais e educacionais, as forças da globalização refreiam a tendência à unificação dos serviços, na linha da participação mínima do Estado.

A MUDANÇA DE PARADIGMA

Uma abordagem integrada do sistema de ECI

A abordagem integrada dos sistemas de ECI defendida nessa pesquisa é a de um terceiro modelo³, construído a partir da remoção das inconsistências dos modelos anteriores de “atendimento infantil” e “educação pré-escolar”, reconhecendo suas qualidades e adicionando um novo elemento, que atribui um sentido dinâmico e evolucionário ao todo. Esse novo elemento – a legitimação da socialização infantil extrafamiliar – funciona como elo entre cuidado e educação, alterando seus significados. A idéia, baseada em trabalho anterior (Haddad, 1997), é que a ausência dessa legitimação causa ruptura no todo, resultando em sistemas paralelos e na descontinuidade dos serviços. Essa ruptura acarreta mudança de significados associados ao conceito de cuidado e educação, mediante a aproximação entre educação e escolarização, privilegiamdo as crianças mais velhas, e entre cuidado e custódia, focalizando as crianças

3. A palavra “modelo” aqui não significa um método a ser seguido, mas uma série de elementos dinâmicos inter-relacionados que têm sua própria lógica de causa e efeito.

e famílias em situações de risco ou com necessidades especiais. A consequência é o obscurecimento do conceito de educação.

A abordagem integrada dos sistemas de ECI decorre da mudança de paradigma, em que a responsabilidade pelo cuidado e pela socialização da criança pequena deixa de ser exclusiva da família para ser compartilhada por toda a sociedade, passando-se de um modelo de *deficit* a um modelo de direitos humanos. Com isso, parte do processo de educação da criança pequena (criação, formação) torna-se uma questão pública e, portanto, pertinente ao âmbito dos direitos humanos, com enormes implicações no desenvolvimento de políticas e programas de ECI. A mudança de paradigma requer:

- uma redefinição da relação entre público (Estado) e privado (família) nos assuntos relativos à infância;
- o reconhecimento do direito da criança de ser cuidada e socializada em um contexto social mais amplo que o da família;
- o reconhecimento do direito da família de dividir com a sociedade o cuidado e a educação da criança;
- o reconhecimento do cuidado infantil como uma tarefa profissional, que, juntamente com a educação num sentido mais amplo, constitui uma nova maneira de promover o desenvolvimento global da criança.

Tudo isso exige uma definição da responsabilidade do Estado; da vinculação administrativa; da população-alvo e faixa etária; da política de financiamento; dos tipos de instituições oferecidas; do perfil e formação do pessoal; do ambiente físico; das diretrizes pedagógicas; e do envolvimento dos pais.

DESAFIOS PRÁTICOS DA INTEGRAÇÃO

Existe uma correlação entre concepções de infância, de responsabilidade pela educação e cuidado de crianças pequenas, os objetivos das instituições de ECI e os aspectos políticos e práticos relativos à oferta, gestão, financiamento e distribuição de serviços, idade de início da escolaridade compulsória, faixa etária, calendário anual, horário de atendimento durante o dia, tipos de serviço, flexibilidade e acessibilidade a diferentes grupos, quadro profissional (perfil e condições) e envolvimento dos pais.

Algumas características básicas do sistema foram selecionadas para discutir os maiores desafios e armadilhas que se interpõem à integração das instâncias governamentais (municípios, estados e ministérios) responsáveis pelo sistema de ECI.

Implementação da política

Responsabilidade do Estado

Uma abordagem integrada pressupõe um papel mais ativo do Estado na oferta de serviços para a faixa de zero a seis anos, focalizada no desenvolvimento integral da criança. Contudo, em muitos países, o Estado ainda reluta em intervir no âmbito familiar, especialmente quando isso significa investimentos na oferta de programas em tempo integral para crianças menores de três anos.

Nos países envolvidos na pesquisa, constata-se, de maneira geral, uma participação mais efetiva do setor público na oferta, expansão, monitoramento, controle e avaliação dos serviços e o reconhecimento crescente da ECI como parte da educação básica.

Paradoxalmente, como reflexo da globalização, observa-se uma tendência à privatização e/ou cooperação com o setor privado em países ex-comunistas, como República Tcheca e Camboja, e socialistas, como China e Vietnã. Na Europa, especialmente do Leste, há uma mudança nas políticas que afetam os primeiros anos de vida, com a ampliação da licença parental e oferta ou aumento de benefícios às famílias com filhos pequenos. Entre os países da África, a atenção à infância inclui também educação de pais e forte ênfase em abordagens informais.

O desafio é conquistar uma participação maior do Estado, incluindo oferta para todas as fases do nascimento ao ingresso no ensino formal, de modo a evitar a disposição ao retorno da idéia de primazia da família sobre a primeira infância.

Âmbito administrativo

Uma abordagem integrada requer um modelo unificado, com uma administração coordenada ou única dos serviços, e coerência em termos de ob-

jetivos, funcionamento, regulamentação, financiamento, critérios de admissão, horário de abertura etc., em oposição aos modelos fragmentados nos quais a sobreposição de responsabilidades tradicionalmente conduz a inconsistências entre os serviços.

A tradicional divisão entre os setores de educação, de um lado, e de assistência ou saúde, de outro, ainda persiste em grande parte dos países da OCDE (Austrália, Bélgica, Estados Unidos, Holanda, Itália, Portugal e República Tcheca) e dos países em desenvolvimento pesquisados (Camboja, China, Gâmbia e Senegal).

Entretanto, se uma estrutura administrativa única pode aumentar a eficácia dos serviços, ela não garante por si sua integração. Alguns países que integraram os serviços de ECI na educação, como é o caso do Reino Unido e Brasil, não conseguiram eliminar as inconsistências entre o setor de assistência e o de educação. Em alguns municípios brasileiros, a transferência das creches para o sistema de ensino foi acompanhada de uma redução radical da oferta em período integral, especialmente para as crianças de quatro a seis anos, que antes eram atendidas nas creches.

Os países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) são os que têm mais tradição na unificação administrativa dos serviços para crianças e que apresentam maior coerência. Na Suécia, os serviços de cuidado e educação infantil foram plenamente integrados no âmbito da educação em 1996, quando o Ministério da Educação incorporou formalmente todos os serviços voltados à educação e cuidado da criança de um a seis anos, assim como os centros de tempo livre (complementares à escola para crianças de sete a 12 anos).

O grande desafio para a maioria dos países é garantir a dupla função da ECI, social e educacional, no processo de definição de uma política unificada.

População-alvo

Uma abordagem integrada de ECI reconhece as necessidades de todas as crianças e famílias e busca uma oferta universal, em oposição a uma abordagem seletiva, caracterizada pela tradicional polarização entre um grupo etário – o de crianças mais velhas – e um segmento de famílias consideradas “em risco”.

A maioria dos países propõe-se a universalizar o atendimento ao grupo etário anterior ao ensino primário, mas apenas em período parcial, enquanto

o acesso aos serviços públicos em período integral continua limitado às famílias de baixo nível socioeconômico ou às crianças consideradas “em risco”.

A meta de cobertura total com o objetivo de oferecer igualdade de oportunidades educacionais – focalizando somente nos direitos das crianças, e não das famílias – pode indicar uma desigualdade no atendimento e distorção do significado de oferta universal.

A oferta em período integral para uma faixa etária mais ampla é feita em bases sólidas somente onde a ECI tem o duplo propósito de apoiar o desenvolvimento da criança e promover igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Esse é o caso da Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, e assim como da China, República Checa e Vietnã, apesar de se observarem mudanças significativas nos últimos três países, com a redução do atendimento às crianças menores.

O desafio para todos os países é fortalecer o campo da educação infantil perseguindo a meta de unificação de objetivos e universalização de oferta para todos os grupos etários numa atenção conjunta às necessidades da criança e da família.

Faixa etária

Uma política integrada de ECI considera todo o período em que a criança depende da proteção e orientação do adulto. Contudo, na maioria dos países, a cobertura é muito maior para o grupo de crianças mais velhas que para as mais novas. A crescente tendência de tornar a oferta de serviços para as crianças acima de três anos um direito estatutário contrasta com a limitada oferta pública às crianças menores de três anos. Essa limitação é justificada geralmente pelo alto custo do atendimento em instituição, que requer uma elevada proporção adulto-criança, equipamentos e organização ambiental diferente daquela necessária para as crianças maiores.

A oferta de vagas com subsídios públicos para menores de três anos é mais desenvolvida na Dinamarca, Finlândia e Suécia, onde o sistema público de ECI faz parte de uma política mais ampla de apoio à família e à igualdade de gênero. Esses países, assim como a Noruega, apresentam os índices mais altos de gastos sociais, alcançando 3,5% do PIB em benefícios familiares, bem acima da média de 2% dos países da OCDE. Ao contrário, nos países em de-

envolvimento, a responsabilidade pelos primeiros anos ainda recai pesadamente sobre a família e sobre as mulheres, em particular. Como observa Myers (2000), o apoio do Estado às famílias com filhos pequenos por meio de licenças parentais, serviços de saúde, pensão para a criança e subsídios para casa própria é escasso nesses países.

O desafio é chegar a uma visão unificada de ECI e a uma plena cooperação entre os setores afins (trabalho, saúde, bem-estar e sistema de ensino) para garantir coerência e continuidade de oferta para o período que começa durante a gestação e continua depois que a criança ingressa na escola primária.

Financiamento

Um forte compromisso público é necessário para tornar a oferta de ECI disponível e acessível para todos. Entre os países da OCDE, os dados disponíveis indicam que o investimento público é maior nos países nórdicos, e menor na Austrália, Estados Unidos e Reino Unido. Na época em que a pesquisa foi realizada (2001), alguns países apresentavam investimento em expansão nessa área, como Estados Unidos, Holanda, Portugal e Reino Unido. Contudo, o investimento público em ECI é desigual, especialmente entre os grupos etários. Além disso, existe uma forte tendência a delegar a responsabilidade pública à iniciativa privada nos países em que a educação e o cuidado da criança pequena são vistos como responsabilidade dos pais. Não é casual que na Austrália, Estados Unidos e Reino Unido, onde existem sistemas mistos público-privado, predomine a oferta em bases lucrativas para menores de cinco anos e que os pais cubram a maior parte dos custos mediante o pagamento de taxas.

Nos países em desenvolvimento, há evidências de que o sistema de ECI compete em situação de desigualdade com outros níveis de ensino quando é vinculado ao sistema educacional. No Brasil, desde 1998, o governo destina 60% do orçamento da educação para a constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Resta à educação infantil pleitear os recursos municipais não destinados ao fundo. A situação pode melhorar com a aprovação pelo Congresso Nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, que inclui a educação infantil e o ensino médio. No Quênia, o governo destina menos de 1% das

verbas do Ministério da Educação para a pré-escola. Neste país, a maioria dos custos de ECI é coberta pelos pais.

Desde 1990, têm crescido os investimentos na primeira infância, de diferentes organizações das Nações Unidas, como Unicef e Unesco, de fundações como Bernard van Leer, Aga Khan e Soros, de ONGs internacionais, do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, destinados aos países em desenvolvimento. Duas razões são apontadas para justificar esse crescimento: a Declaração de Jomtien e a Convenção dos Direitos da Criança, que obrigam os signatários a adotar uma definição mais ampla de atenção à criança (Myers, 2000); e o acúmulo de argumentos que valorizam o investimento a longo prazo em programas de Cuidado e Desenvolvimento na Primeira Infância (CDPI), combinados de forma persuasiva com a crença nos desejáveis benefícios de modelos de baixo custo produzidos por esses programas (Evans, 2000). O Banco Mundial é o principal financiador, tendo destinado cerca de um bilhão de dólares a projetos de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) durante na década de 1990, todos não formais.

Implementação do programa

Uma abordagem integrada de ECI tem implicações para a implementação do programa, afetando, por exemplo, os tipos de serviços oferecidos, pessoal, abordagem pedagógica e envolvimento parental.

Tipos de serviço

O resultado natural de uma abordagem integrada comprometida em atender a diversidade de necessidades e interesses das crianças e famílias seria um modelo mais “orientado à clientela”, com um leque amplo de possibilidades de tipos de atendimento, horário de funcionamento, taxas de matrícula etc.

Contudo, os serviços vinculados ao sistema de ensino ainda são predominantemente uniformes e limitados quanto aos objetivos, uma vez que acompanham o modelo de escola formal, permanecendo fechados durante as férias de verão e em outros períodos em que os pais estão trabalhando. A resistência do sistema educacional a reconhecer os serviços de ECI como apoio aos pais que trabalham indica uma concepção estreita de educação e cuidado infantil.

As creches domiciliares podem ser úteis no processo de expansão do sistema de ECI em direção à universalização do atendimento às crianças e famílias. Mas se forem consideradas como um substituto ao padrão institucional, isso pode indicar um retorno a uma ideologia que privilegia o cuidado familiar.

O desafio é encontrar formas diversificadas de serviços com filosofia e objetivos. Uma abordagem mais universal que permita escolher entre uma grande variedade de ofertas de alta qualidade e flexibilidade – programas de tempo integral ou parcial, institucionais e familiares, *play groups* ou pré-escolas abertas, para menores de três anos, maiores de três anos e grupos de idades mistas, assim como centros de tempo livre (complementares à escola) – pode ser mais eficaz no apoio aos pais, quer trabalhem fora ou não.

Contexto educacional

Uma abordagem integrada concebe e planeja serviços de ECI como parte integrante da vida da família e da comunidade em sintonia com as novas realidades: famílias com um número menor de membros; casais em que ambos são trabalhadores; aumento de famílias monoparentais, geralmente chefiadas pela mãe; maior inserção de mães com filhos pequenos no mercado formal e informal; imigração e pluralismo cultural.

Os contextos de ECI, ainda que tenham como meta a longo prazo preparar as crianças para a escola e para o futuro, devem ser primeiramente e acima de tudo espaços de convívio e de encontro que estimulem as crianças a viver o aqui e o agora.

Ao invés de estruturas institucionais rígidas e uniformes, o ambiente de educação e cuidado deve possibilitar à criança, desde cedo, crescer e se desenvolver em uma atmosfera tanto familiar quanto coletiva; interagir com outras crianças e com outros adultos e aprender através dessas relações; sentir-se bem, amada e respeitada e desenvolver atitudes e padrões de pensamento construtivos; fazer escolhas, realizar projetos, engajar-se em experiências enriquecedoras e envolventes com seu grupo etário e crianças de idades variadas; comunicar suas ações, participar, dentro das possibilidades, das decisões que afetam suas vidas; movimentar-se e brincar livremente; tirar uma soneca quando estiver cansada; comer quando faminta; ficar sozinha quando sentir vontade; buscar o apoio e a proteção do adulto quando se sentir insegura.

Abordagem pedagógica

Programas que visam compensar supostas deficiências do ambiente de casa, temendo que as crianças desfavorecidas fracassem na escola, são tão prejudiciais quanto aqueles que se submetem à pressão da agenda escolar ao enfatizar o ensino de conhecimentos e habilidades específicas à primeira infância. Em ambos os casos, algo de importância central está sendo desconsiderado: a criança em si mesma, com sua força, competência e potencial.

A educação não pode ser vista de forma fragmentada, ou somente em termos de aprendizagem. Educar é uma ação muito mais ampla e complexa. Lida com o ser humano, um todo integrado que não se resume à cognição, saúde e nutrição, mas que é também corpo, mente, espírito, sentimento, emoção, religião, cultura, arte, expressão, rito e mantém uma relação de interdependência com a natureza, a comunidade, a cidade, a região, o país e o planeta. Deduz-se dessa complexidade que a educação deve ser colocada em seu devido lugar, com sua grandiosidade e valor. Seu papel fica muito limitado e empobrecido quando se releva apenas seu aspecto mental e racional. Mas essa concepção ampliada de educação não prevalecerá enquanto o adulto não compreender que a sensibilidade aguçada inerente à criança é o equipamento básico que a conecta ao todo; que é mediante a expressão do corpo, mente, emoções e sentimentos que a criança manifesta suas necessidades e expressa seu conhecimento; e que há um outro tempo e um outro espaço na relação adulto-criança.

Os adultos que não percebem essas dimensões são incapazes de alcançar a essência da educação, de entender o que significa aprender e o que significa ensinar; de captar o valor essencial da infância, da sabedoria infantil; não conseguem ultrapassar o ponto de vista adulto para olhar a criança do ponto de vista dela.

O grande desafio é a criação de uma pedagogia de ECI sem fragmentação etária, que promova a cultura da infância, protegendo e respeitando as crianças como indivíduos que constituem grupos e comunidades com seus próprios direitos, habilidades e formas de expressão e participação.

Profissionais

Uma abordagem integrada pressupõe profissionais de ambos os sexos, qualificados, bem pagos, que preencham as funções social e educacional, dei-

xando de lado a idéia de educação e cuidado como um domínio das mulheres que não requer habilidades profissionais. Uma das maiores barreiras a essa abordagem é a diversidade de crenças e expectativas em torno do que os profissionais de ECI deveriam oferecer às crianças.

O perfil desejado não corresponde ao modelo de professor de escola formal, cuja principal função é o ensino de disciplinas, tampouco ao modelo de mãe-substituta, que simplesmente cuida das crianças quando os pais estão fora. O perfil desejado é aquele que reflete as múltiplas funções da ECI.

A formação de quem cuida das crianças pequenas e as educa não pode ser aquela que visa apenas o acúmulo de informações. Além de um conhecimento profundo de pedagogia e psicologia infantil, de sociologia da infância e de cultura da criança, associado a grande dose de experiência prática, a formação inicial deve incluir a educação do corpo, dos sentimentos, das emoções, da fala, da arte, do canto, do conto e do encanto. Uma educação fragmentada não produz eco na alma de uma criança.

Uma boa formação é o veículo mais importante para criar uma força de trabalho compatível com os objetivos de uma abordagem integrada.

Envolvimento dos pais

O conceito de responsabilidade compartilhada entre Estado e família implica um reconhecimento cada vez maior dos pais como parceiros valiosos, com direito a participar ativamente em todo o programa. Esse conceito, entretanto, não é tão simples na prática quanto na teoria. As experiências mostram que as relações entre profissionais e família muitas vezes são permeadas de conflitos, de competição a sentimentos de ciúmes, culpa e desprezo.

Uma abordagem integrada pressupõe uma forte parceria entre profissionais e pais baseada em diálogo, confiança, respeito, partilha de conhecimentos e tradições culturais, assim como na participação ativa e sistemática da família no processo de planejamento, implementação e avaliação dos programas.

Muito mais que um sistema de apoio aos pais que precisam trabalhar, estudar e se engajar na vida social, os contextos de ECI são um importante lugar de encontro onde a família e a comunidade podem desenvolver vínculos e redes de proteção social e onde crianças e adultos têm interesse e voz no processo de tomada de decisões.

Pedir aos pais que realizem tarefas, assumam responsabilidades pelos profissionais, ofereçam ajuda voluntária sistemática ou considerá-los como uma fonte de recursos financeiros indica um desvio na concepção de envolvimento dos pais.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: BENEFÍCIOS E INQUIETAÇÕES

Os benefícios de uma abordagem integrada

Um sistema de ECI, construído sobre as premissas de qualidade, continuidade, flexibilidade, diversidade e abordagem inclusiva, garante inúmeros benefícios às famílias, crianças, mulheres, homens, comunidade e sociedade em geral. Do ponto de vista da criança, amplia suas experiências e o mundo de referência afetiva, contribuindo para a construção de sua identidade e compreensão do mundo, além de reforçar as habilidades de aprendizagem e comunicação e seu envolvimento em atividades e relações significativas. Oferece também oportunidades para que ela se socialize com pares e adultos e aprenda o que significa cidadania. Constitui um apoio importante ao funcionamento da família, uma vez que aumenta as possibilidades de socialização de seus membros e o intercâmbio de experiências, ajuda a combinar atividade profissional e responsabilidade familiar e otimiza a habilidade dos pais de exercerem seu papel. Constitui um mecanismo com grande potencial para promover coesão social, ao oferecer às famílias carentes oportunidades de construir redes de apoio. Favorece a igualdade de gênero e o combate a desigualdade social.

Vantagens e riscos da integração sob a égide da educação

A consolidação administrativa sob a égide da educação é uma tendência em ascensão, e oferece várias vantagens: facilita o desenvolvimento de uma estrutura política coerente de regulamentação, financiamento, formação e distribuição de serviços entre os diferentes níveis do sistema educacional, assim como a cooperação entre os profissionais de educação infantil e ensino fundamental e a continuidade pedagógica para crianças na transição de um nível educacional para outro. Além disso, aumenta a probabilidade de tornar o acesso ao sistema público um direito de todas as crianças.

Entretanto, essa abordagem implica riscos. À medida que a ECI integra-se mais ao ensino obrigatório, os serviços podem tornar-se mais “escolarizados” em estrutura (horas de funcionamento, quadro profissional, razão adulto-criança, ambiente físico) e abordagem pedagógica, além de mais isolados de outras áreas correlatas à infância.

A Suécia é o único país da OCDE participante da Revisão Temática que integrou plenamente todos os serviços de ECI e a escola compulsória no sistema educacional no âmbito do Ministério da Educação. Felizmente, os riscos apontados acima parecem não ameaçar o sistema, como indica o relatório nacional (Gunnarsson et al., 1999): “A ECI continua sendo uma parte importante do sistema de apoio à família juntamente com o sistema de licença parental e a pensão para crianças; os objetivos gerais permanecem os mesmos, promover a democracia, igualdade, solidariedade e responsabilidade; o duplo foco no cuidado e na educação estipulado em 1968 pela Comissão Nacional de Atendimento Infantil foi reforçado no Currículo Nacional de 1998. Além disso, a transferência para a educação tem levantado novas questões, tais como o direito de todas as crianças à pré-escola, independentemente de seus pais trabalharem ou não”. (p. 11)

O campo da ECI é relativamente novo, e a tradição dos serviços destinados diretamente à criança pequena, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, é permeada de inconsistências ainda não resolvidas. A despeito dos indubitáveis avanços, o processo de integração mal começou, ainda está em fase de construção de sua identidade, revendo concepções de infância, cuidado, educação, maternidade, paternidade e responsabilidade social entre família e Estado, questões que demandam uma redefinição altamente complexa de seus sistemas funcional e estrutural.

O compromisso com a construção e a redefinição é o ponto para o qual deveriam convergir todos os esforços, uma vez que essa é uma condição necessária para superar as tensões entre família e sociedade em torno da responsabilidade pela criança pequena. Garantir a especificidade do campo e o compromisso de seu duplo papel, social e educacional, é a questão-chave. A implicação prática desse processo é assegurar um lócus apropriado que não represente uma ameaça aos passos já conquistados com sucesso.

Se fosse possível estabelecer uma hierarquia de prioridades no processo de integração da educação, o primeiro passo deveria ser garantir e fortale-

cer as condições que asseguram a construção de uma identidade e de uma cultura específica. O próximo passo seria a transferência para a educação, para então enfrentar o novo desafio, que é estabelecer uma parceria forte e equivalente entre os dois sistemas, o de educação infantil e o de ensino fundamental. Foram esses os passos dados pelo governo sueco.

Conclusão

Um sistema efetivamente integrado de ECI é um projeto coletivo de construção, baseado em um novo conceito de educação e cuidado extrafamiliar como uma questão simultaneamente pública e privada, uma expressão de responsabilidade compartilhada entre família e Estado. No âmbito da implementação das políticas e dos programas, tal projeto demanda uma profunda revisão e redefinição das funções, objetivos e funcionamento dos serviços que tradicionalmente respondem pelo cuidado e a educação da criança pequena.

O valor central desse projeto é um forte compromisso com as crianças e a infância, e seu sucesso depende da sinergia resultante de uma atenção conjunta às necessidades da criança e de sua família na perspectiva do desenvolvimento humano.

O relatório de desenvolvimento humano de 1995 (UNDP, 1995), o primeiro sobre gênero e desenvolvimento, afirma que o desenvolvimento humano é um processo de ampliar as escolhas de todas as pessoas e não somente de uma parte da sociedade. Argumenta que as questões de gênero devem ser entendidas como questões de direitos humanos e que “o desenvolvimento, se não levar o gênero em conta, estará comprometido” (p.23).

No mundo de hoje, o cuidado e a educação de crianças exigem uma responsabilidade compartilhada entre governos e sociedade. Sem o comprometimento destes, um lado do barco, a família, na maior parte das vezes as mães, será invariavelmente sobrecarregado. As demandas do mundo externo sobre a família são muitas e intensas, com o aumento da competição, a corrida pelo conhecimento tecnológico, a crescente instabilidade profissional, a retração dos direitos trabalhistas, a ameaça incessante do desemprego e a pobreza. Nessas circunstâncias, será possível evitar que o barco afunde?

Um sistema integrado de ECI requer firme vontade política, responsabilidade governamental e uma clara consciência da amplitude de funções en-

volvidas. Reunidas essas condições, uma política de ECI deveria, sob a liderança do poder público, envolver a totalidade da sociedade em um trabalho conjunto e convergente.

A maioria dos países ainda não atingiu esse estágio. Questões fundamentais permanecem não resolvidas e demandam atenção urgente de governos, gestores, pesquisadores, profissionais da área e organizações internacionais. Uma das questões mais importantes é nosso entendimento dos conceitos de educação e cuidado infantil, responsabilidade perante a socialização da criança pequena, diversidade e contexto. A questão fundamental permanece: que tipo de educação queremos e imaginamos para as crianças pequenas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Política de educação infantil*, Brasília: Coordenação de Educação Infantil, 1994.

BRUCE, T. *Early childhood education*. London: Hodder and Stoughton, 1987.

CALDWELL, B. M. "A comprehensive model for integrating child care and early childhood education". In: RUST, F. O.; WILLIAMS, L. R. *The Care and education of young children: expanding contexts, sharpening focus*. New York, London: Teachers College, Columbia University, 1989. p.69-149.

CAMBODIA. Ministry of Education Youth and Sports. *Policy on early childhood education*. Cambodia: Phnom Penh, 2000.

COCHRAN, M. (ed.) *The international handbook of child care policies and programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993.

EC CHILDCARE NETWORK. *Childcare and equality of opportunity: consolidated report of the European Commission*. Brussels: European Commission Equal Opportunities Unit, 1988.

_____. *Employment, equality and caring for children*. (Annual Report). Brussels, 1992.

_____. *A review of services for young children in the European Union 1990-1995*. Brussels: European Commission Equal Opportunities Unit, 1996.

EFA 2000. Assessment: Country Reports. Disponível em: www2.unesco.org/wef/countryreports/country_all.html.

ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Sage, 1996. p.32-65.

EVANS, J. L. *Breaking down the barriers: creating integrated early childhood programs*. Keynote address at the Conference on the Holistic/Integrative Concept in Early Childhood Education and Development. Cyprus, Febr. 15-18, 1997.

_____. *Early childhood care and development in the twenty-first century: the challenge we face*. Bernard van Leer Foundation, 2000.

GUNNARSSON, L.; MARTIN KORPI, B.; NORDESTAM, U. *Early childhood education and care policy in Sweden*. Background Report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy. Stockholm, Sweden, 1999.

HAAS, L. Nurturing fathers and working mothers: changing gender roles in Sweden. In: HOOD, J. C. *Men, work, and family*. London: Sage, 1993.

HADDAD, L. *A Ecologia do atendimento infantil*. construindo um modelo de sistema unificado de cuidado e educação. São Paulo, 1997. Tese (dout.). Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48133/tde-02122005-101723/

_____. An integrated approach to early childhood education and care: a preliminary study. In: CENTRE FOR URBAN AND COMMUNITY STUDIES: *Childcare Resource and research unit*. Toronto: University of Toronto. 2002. (Occasional Paper 16)

_____. An integrated approach to early childhood education and care. In: UNESCO. *Early childhood and family policy*. Paris, 2002a. (Series Number 3)

HARKNESS, S.; SUPER, C. M. Shared child care in East Africa: sociocultural origins and development consequences. In: LAMB, M.E. et al. (ed.) *Child care in context: cross-cultural perspectives*. London: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.

KIPKORIR, L. I. COCHRAN, M. (ed.) *The International handbook of child care policies and programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993.

KUHLMANN JR., M. *Infância e educação infantil*. uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAMB, M. E. et al. (ed.) *Child care in context: cross-cultural perspectives*. London: Lawrence Erlbaum Associates, 1992.

LEE, L. C. Day care in the People's Republic of China. In: LAMB, M. E. et al. (ed.) *Child care in context: cross-cultural perspectives*. London: Lawrence Erlbaum Associates, 1992. p.355-392.

MORIN, E. *Cultura de massas no século XX: o espírito do tempo – 2: Necrose*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

MYERS, R. G. *Early childhood care and development*. Unesco, 2000.

OECD. *Children and families at risk: new issues in integrating services*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, 1998.

_____. *Co-ordinating services for children and youth at risk: a world view*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, 1998 a.

_____. *Starting strong: early childhood education and care*. Paris: Education and Training Division, 2001.

OECD. *Thematic Review*. Disponível em: www.oecd.org/els/education/ecec.

OLMSTED, P.; WEIKART, D. (eds.) *How nations serve young children: profiles of child care and education in 14 countries*. Ypsilanti, MI: High, Scope Press, 1989.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e política de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 115, p.25-63, 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 115, p.65-100, 2002.

SOMMER, D.; LANGSTED, O. Modern childhood: crises and desintegration, or a new quality of life? *Childhood*. Denmark, Munksgaard, n. 2, p.129-144, 2002.

TRONG, T. T., CHI, P. M. e PHU, D. V. Vietnam. In: COCHRAN, M. (ed.) *The International handbook of child care policies and programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993. p.583-603.

UNDP. *Human development report 1995*. New York, Oxford: Oxford University, 1995.

UNESCO. *Early childhood development: laying the foundations of learning*. 1998.

_____. *Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios*. Brasília: Unesco-Brasil; OCDE; Ministério da Saúde, 2002.

YOUNG, M. *Early child development: investing in the future*. Washington D.C.: World Bank, 1996.

ZHENGGAO, W. China. In: COCHRAN, M. (ed.) *The International handbook of child care policies and programs*. Westport, CT: Greenwood Press, 1993.

Recebido em: maio 2006

Aprovado para publicação em: junho 2006