

# A transição dos cuidados na primeira infância

**Uma tabela classificativa dos serviços  
de educação e cuidados na primeira infância  
nos países economicamente desenvolvidos**

O presente *Innocenti Report Card* foi escrito por Peter Adamson com base em documentos de investigação, de dados e de referência disponibilizados por John Bennett. O projecto foi coordenado pelo Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF e teve a colaboração de um painel internacional de consultores (ver pág. 33).

A pesquisa para o *Report Card* n.º 8 terminou em final de Abril de 2008.

O texto completo e documentos de apoio, incluindo dois documentos de referência para este relatório, podem ser obtidos no sítio do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, em: <[www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)>.

Qualquer parte do *Innocenti Report Card* pode ser livremente reproduzida utilizando a seguinte referência:

UNICEF, A transição dos cuidados na infância, *Innocenti Report Card* n.º 8, 2008  
Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, Florença.

© Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2008

Expressamos o nosso apreço ao Comité Alemão para a UNICEF pelo apoio concedido para a elaboração do *Report Card* n.º 8, e agradecemos também o apoio dos Comités Nacionais para a UNICEF do Reino Unido e de Andorra.

A série *Innocenti Report Card* destina-se a acompanhar e comparar o desempenho dos países da OCDE no cumprimento dos direitos das suas crianças.

O Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, sediado em Florença, Itália, foi criado em 1988 a fim de reforçar a capacidade de pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e de apoiar o seu trabalho em prol das crianças de todo o mundo.

O Centro (oficialmente conhecido como International Child Development Centre – Centro Internacional para o Desenvolvimento da Criança) ajuda a pesquisar áreas actuais e futuras do trabalho da UNICEF. Os seus objectivos primordiais consistem em melhorar a compreensão internacional das questões relativas aos direitos das crianças e promover a plena aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento.

As publicações do Centro são contributos para um debate global sobre questões relativas aos direitos da criança e incluem uma ampla diversidade de opiniões. Por esta razão, o Centro pode produzir publicações que não reflectem necessariamente as políticas ou o posicionamento da UNICEF sobre alguns temas.

As opiniões expressas são da responsabilidade dos respectivos autores e não reflectem necessariamente a política ou as opiniões da UNICEF.

**UNICEF**  
**Centro de Pesquisa Innocenti**

*A infância está a viver uma grande mudança nos países mais ricos do mundo.*

*A geração actualmente em formação é a primeira em que uma maioria passa grande parte da primeira infância em alguma estrutura de cuidados fora de casa.*

*Ao mesmo tempo, as investigações da neurociência estão a demonstrar que as relações afectuosas, estáveis, seguras e estimulantes com as pessoas que cuidam da criança nos primeiros meses e anos de vida são cruciais para todos os aspectos do seu desenvolvimento.*

*Considerados em conjunto, estes dois desenvolvimentos confrontam o público e os autores das políticas dos países da OCDE com questões urgentes.*

*Saber se a transição para os cuidados fora de casa irá representar um avanço ou um recuo – para as crianças de hoje em dia e para o mundo de amanhã – dependerá das respostas a essas questões.*

### Quadro 1 – Serviços para a primeira infância – uma tabela classificativa

O presente *Report Card* examina as oportunidades e os riscos envolvidos na transição para os cuidados infantis e propõe indicadores de referência internacionalmente aplicáveis para a educação e cuidados na primeira infância – um conjunto de padrões mínimos para a protecção dos direitos das crianças nos seus anos mais vulneráveis e formativos.

A tabela seguinte mostra quais os países que estão actualmente a cumprir os padrões sugeridos e resume esta primeira tentativa de avaliar e comparar os serviços para a primeira infância nos 25 países da OCDE em que foram recolhidos dados.

Indicador de referência		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Número de indicadores de referência alcançados	Licença parental de 1 ano com 50% do salário	Um plano nacional que dê prioridade às crianças desfavorecidas	Serviços de assistência à infância subsidiados e regulados para 25% das crianças menores de 3 anos	Serviços de educação para a primeira infância subsidiados e acreditados para 80% das crianças de 4 anos	80% de todos os funcionários das estruturas de cuidados com formação	50% dos funcionários dos serviços de educação para a primeira infância com curso superior e especialização relevante	Rácio mínimo de funcionários por criança de 1:15 na educação pré-escolar	1.0% do PIB gasto em serviços para a primeira infância	Taxa de pobreza infantil inferior a 10%	Alcance quase universal dos serviços essenciais de saúde infantil
Suécia	10	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Islândia	9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dinamarca	8	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Finlândia	8	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
França	8	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Noruega	8	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Bélgica (Flandres)	6		✓	✓	✓		✓			✓	✓
Eslovénia	6	✓	✓	✓		✓	✓				✓
Hungria	6		✓		✓	✓	✓	✓		✓	
Nova Zelândia	6		✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Áustria	5		✓		✓	✓		✓		✓	
Países Baixos	5		✓	✓		✓	✓	✓			
Reino Unido*	5		✓	✓	✓	✓					
Alemanha	4		✓		✓		✓	✓			
Itália	4		✓		✓	✓	✓				
Japão	4		✓		✓	✓					✓
Portugal	4		✓		✓	✓	✓				
República da Coreia	4		✓			✓	✓				✓
Espanha	3				✓	✓	✓				
Estado Unidos	3			✓			✓	✓			
México	3		✓			✓	✓				
Suíça	3					✓		✓		✓	
Austrália	2			✓			✓				
Canadá	1						✓				
Irlanda	1						✓				
Total de ind. de ref. alcançados	126	6	19	13	15	17	20	12	6	10	8

\* Os dados relativos ao Reino Unido dizem apenas respeito à Inglaterra.

## A TRANSIÇÃO DOS CUIDADOS NA INFÂNCIA

Está a ocorrer uma grande mudança na forma como as crianças estão a ser educadas nos países economicamente mais avançados do mundo. Depois de, durante séculos, ter sido um assunto predominantemente privado e familiar, os cuidados prestados às crianças muito pequenas está agora a tornar-se, em grande medida, numa actividade que decorre fora de casa e em que os governos e as empresas privadas estão cada vez mais envolvidos. A geração actualmente em formação nos países da OCDE\* é a primeira em que uma maioria passa uma grande parte dos seus primeiros anos de vida não nas suas casas com as respectivas famílias, mas em algum tipo de estrutura de cuidados à infância.

A mudança está longe de estar concluída e o seu padrão varia de país para país. Mas não há dúvidas sobre a escala global e o rumo da transição. Nos países ricos, cerca de 80% das crianças dos três aos seis anos recebem alguma forma de educação e cuidados na primeira infância. Para os menores de três anos, a percentagem dos que frequentam uma estrutura de cuidados é actualmente de cerca de 25% no conjunto dos países da OCDE e de mais de 50% em alguns países (Quadro 2). Em todos os países industrializados, a estrutura de cuidados fora de casa faz parte da vida de cada vez mais crianças, cada vez mais cedo e durante cada vez mais horas.

Na última década, muitos países da OCDE também começaram a deparar-se com subidas acentuadas no número de bebés – menores de um ano – confiados a estruturas de cuidados fora de casa. Há

poucas estatísticas para este grupo etário. Mas no Reino Unido\*\*, por exemplo, a maioria das mães está agora a regressar ao trabalho a tempo inteiro ou a tempo parcial 12 meses após o parto<sup>1</sup>. De modo semelhante, nos Estados Unidos, mais de 50% dos menores de um ano frequentam algum tipo de estrutura de cuidados – dos quais três quartos desde os quatro meses ou antes e durante uma média de 28 horas por semana. Na região flamenga da Bélgica, mais de um terço dos bebés são confiados a algum tipo de estrutura de cuidados durante o primeiro ano de vida.

O quadro 2 dá-nos o melhor retrato possível da situação actual por país. Para as crianças de quatro anos, 16 dos 24 países relativamente aos quais existem dados ultrapassaram a barreira dos 75% de inscrições na educação pré-escolar. Na Bélgica, Espanha, França e Itália a inscrição de crianças de quatro anos é agora praticamente de 100%. Relativamente às crianças menores de três anos, a Dinamarca e a Islândia têm as taxas mais altas de inscrição (cerca de 60%).

Estes dados devem ser interpretados com cautela. As percentagens apresentadas não reflectem nem a qualidade nem a disponibilidade dos serviços oferecidos. O número relativo ao Reino Unido, por exemplo, diz respeito a crianças que frequentam centros gratuitos de educação para a primeira infância durante duas horas e meia por dia (disponíveis nove meses por ano); em contrapartida, o número relativo à Suécia diz respeito a serviços que cobrem um dia inteiro de trabalho (disponíveis, se os pais o

pretenderem, durante 11 meses por ano). Deve também salientar-se que estes dados cristalizam o que é, na realidade, um quadro em rápida mutação.

### O motor da mudança

As forças que impulsionam a transição dos cuidados na infância são tão evidentes como a própria mudança.

Em primeiro lugar, nos países da OCDE mais de dois terços de todas as mulheres em idade activa trabalham actualmente fora de casa. Muitas adiam a gravidez por uma década ou mais, em comparação com as mães de gerações anteriores, e muitas têm de ter em conta a estabilidade das suas carreiras. Este facto, na medida em que reflecte progressos no sentido da igualdade de oportunidades para as mulheres, merece ser festejado. Porém, na medida em que representa pressões económicas crescentes, suscita preocupações. Mesmo, entre aqueles que ganham bem, são muitas vezes necessários dois ordenados para pagar as despesas com a habitação e outros encargos. Entre aqueles que ganham mal, uma família de dois adultos e duas crianças tem geralmente necessidade de, pelo menos, um emprego a tempo inteiro e um a tempo parcial (com o ordenado mínimo) para se manter acima do limiar de pobreza nacional. A maior parte dos pais solteiros precisa de um emprego a tempo inteiro acrescido de benefícios. E quanto mais pobre for a família, maior será a pressão para regressar ao trabalho logo que possível após o parto – muitas vezes para empregos não qualificados e mal pagos. Por conseguinte, para muitos milhões de mães, as pressões laborais crescentes não reflectem novas oportunidades, mas novas necessidades.

\* A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, organização internacional dos países industrializados de economia de mercado.

\*\* A menos que o contrário seja indicado, os dados para o Reino Unido dizem apenas respeito à Inglaterra.

## Quadro 2 – A transição dos cuidados infantis, uma visão global

Os quadros 2a, 2b e 2c apresentam a melhor perspectiva actual da transição para os cuidados infantis nos países da OCDE para os quais existem dados. Infelizmente, não estão disponíveis dados internacionalmente comparáveis para as inscrições de menores de um ano.

Em segundo lugar, esta grande mudança na infância está a ser fomentada por pressões económicas sobre os governos; ter mais mulheres na vida activa faz crescer o PIB, aumentar o rendimento fiscal e reduzir os custos da segurança social.

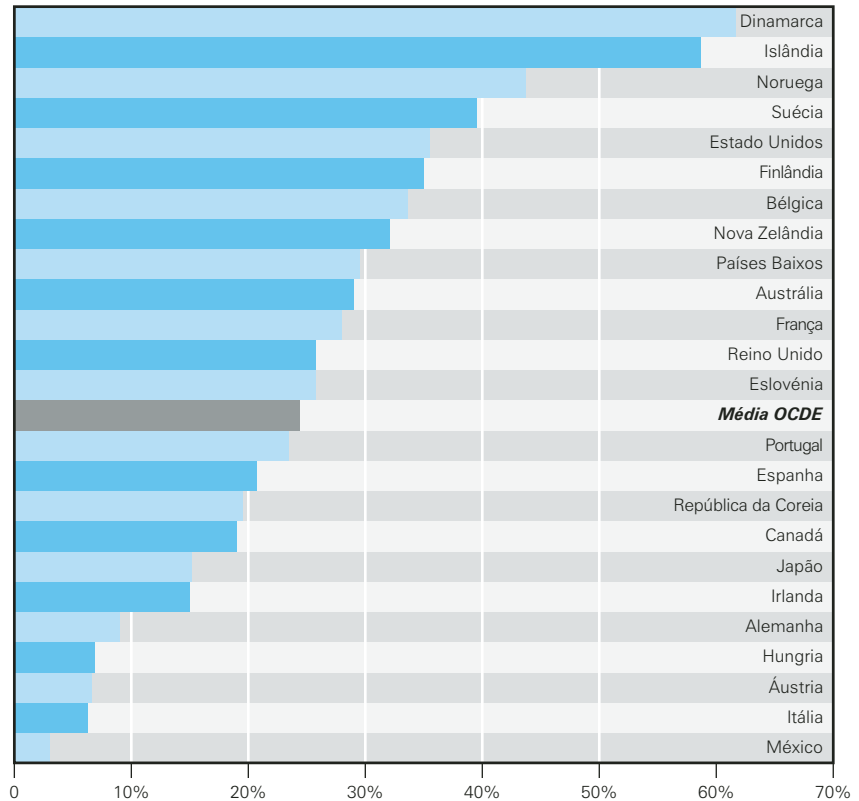
Em terceiro lugar, uma economia global cada vez mais competitiva, baseada no conhecimento, está a ajudar a convencer tanto os governos como os pais de que a educação pré-escolar é um investimento no sucesso académico futuro e nas perspectivas de emprego (Caixa 2).

Em quarto lugar, alguns países da OCDE passaram a encarar os serviços de cuidados infantis como uma maneira de lutar contra o decréscimo da natalidade.

“Se a Europa quiser reverter o seu declínio demográfico,” referiu a Comissão Europeia em 2005, “as famílias têm de continuar a ser incentivadas por políticas públicas que permitam às mulheres e aos homens conciliar a vida familiar com o trabalho.”

Por todos estes motivos interligados, a transição dos cuidados na infância está a ser facilitada pelas políticas públicas. Todos os países da União Europeia, por exemplo, asseguram actualmente pelo

## Quadro 2a – Inscrição de crianças de 0-3 anos numa estrutura de acolhimento



Fonte: base de datos de la OCDE sobre Familia y base de datos de la OCDE sobre Educación (2004).

menos dois ou três anos de pré-escolar. Os líderes da UE concordaram que, em 2010, deverão estar a disponibilizar serviços de cuidados diários a tempo inteiro, gratuitos ou subsidiados, para pelo menos 33% das crianças menores de três anos e para 90% das crianças dos três aos seis anos.\* Nos Estados Unidos não existe, de momento, nenhum direito legal à educação pré-escolar antes dos cinco anos de idade, mas, na prática, mais de 60% dos 10 milhões de crianças da América do Norte em idade pré-escolar frequentam alguma forma de programa para a primeira infância. Segundo o Conselho Nacional de Pesquisa dos EUA “As inscrições no pré-escolar são muitas, estão a crescer e vieram para ficar.”

Estas são, em suma, as forças que pressionam tanto os governos como as famílias dos países da OCDE a irem ao encontro de padrões radicalmente novos de cuidados para as crianças. E apesar das diferenças significativas entre as políticas e as práticas, é claro que os países industrializados em geral estão a avançar não apenas no sentido dos cuidados fora

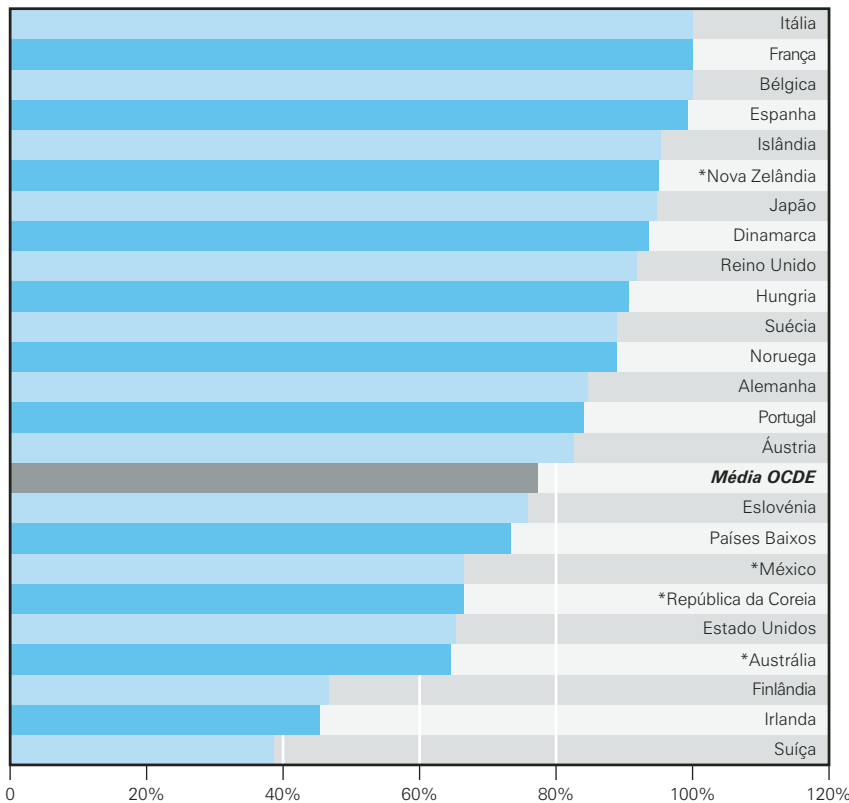
de casa para uma percentagem significativa de bebés e crianças pequenas, mas também no sentido de sistemas de educação universal que comecem não com a escolaridade formal aos cinco ou seis anos, mas com a educação na primeira infância, a partir dos três anos de idade.

Dadas estas pressões, há um perigo claro de que a transição dos cuidados e educação na infância siga um rumo determinado pelas necessidades e pressões do momento, sem a influência de uma visão ou escolha de longo prazo. Assim, este *Report Card* tenta apresentar uma visão alargada das mudanças relativamente à transição dos cuidados na infância no mundo industrializado e destaca algumas das oportunidades, riscos e escolhas a um prazo mais longo que são inerentes à mudança, em tão larga escala, da forma como a maioria das nossas crianças está a receber cuidados nas suas idades mais formativas.

Em particular, o relatório encara esta grande mudança de um ponto de vista que corre o perigo de ser negligenciado e que está claramente expresso no artigo 3.º da Convenção sobre os Direitos da Criança – o de que todas as medidas que

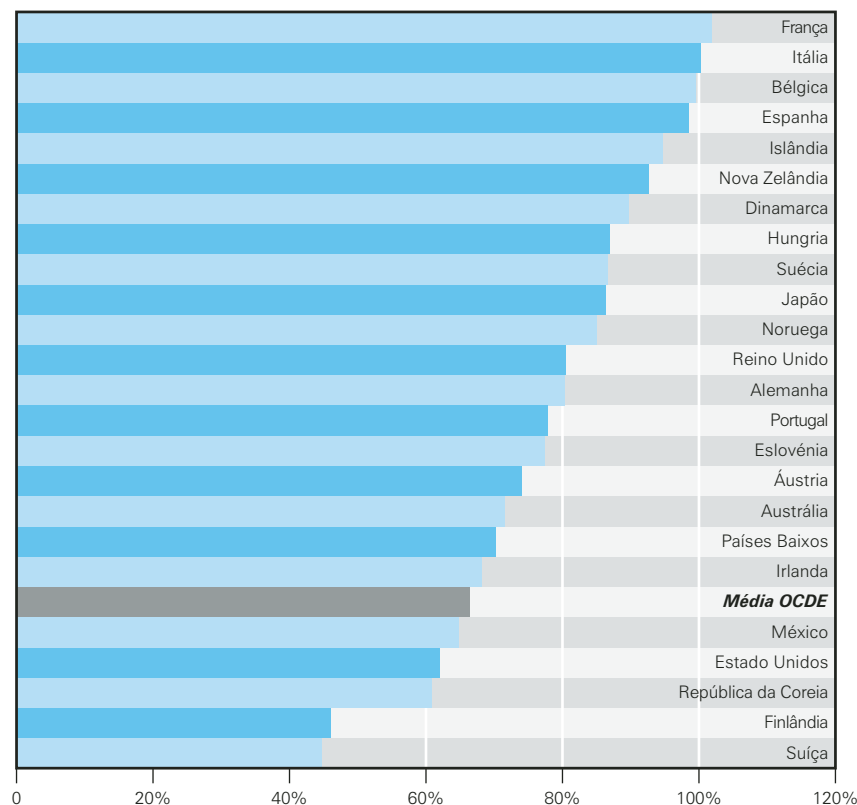
\* Objectivos estes já alcançados pela Bélgica (Flandres), Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia.

**Quadro 2b – Inscrição de crianças de 4 anos numa estrutura de educação para a primeira infância**



Fonte: EUROSTAT (2005).  
 \* Dados fornecidos pela base de dados sobre a família da OCDE (2004).

**Quadro 2c – Inscrição de crianças de 3-6 anos numa estrutura de educação para a primeira infância**



Fonte: Base de dados da OCDE sobre a família e Base de dados da OCDE sobre educação (2004).

dizem respeito a crianças “terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.”

**Uma revolução paralela**

Ao mesmo tempo que esta grande mudança na infância se tem disseminado pelo mundo industrializado, uma revolução paralela relativa à compreensão da importância da primeira infância tem-se desenvolvido silenciosamente no domínio mais reservado da pesquisa neurocientífica.

A Caixa 1 resume alguns dos conceitos chave que resultam desta pesquisa. Estes incluem: a sequência de ‘períodos sensíveis’ no desenvolvimento do cérebro; a importância de relações de ‘dar e receber’ com as pessoas que cuidam das crianças; o papel do afecto como alicerce do desenvolvimento intelectual e emocional; o estímulo do sentido crescente de poder por parte da criança; a forma como o stress pode afectar a arquitectura do cérebro em desenvolvimento; e a importância crucial das interacções precoces com membros da família e com pessoas que cuidam das crianças no desenvolvimento de sistemas de gestão do stress. As novas tecnologias e instrumentos de pesquisa estão a começar a aclarar estes processos com mais detalhe e conduziram a uma convicção generalizada de que o que é actualmente do conhecimento da comunidade neurocientífica deve ser divulgado mais amplamente junto dos políticos, da imprensa e do público.

Para o efeito do presente Relatório, o principal contributo das referidas conclusões é o de que são as interacções precoces das crianças com os outros e, particularmente, com a família e com as pessoas que cuidam delas, que estabelecem os padrões das conexões neurais e os equilíbrios químicos que influenciam profundamente o que vamos ser, o que vamos ser capazes de fazer e como vamos reagir ao mundo que nos rodeia. Trabalhando no quadro do potencial da herança genética, é a experiência precoce que actua como arquitecto do cérebro humano, assentando tanto os alicerces como os andaimes para o desenvolvimento futuro.

“Todos os aspectos do capital humano adulto, desde as aptidões no local de trabalho ao comportamento cooperante e legal, se constroem

sobre capacidades desenvolvidas durante a infância, começando a partir do nascimento,” conclui um relatório recente do Conselho Nacional Científico dos EUA.<sup>3</sup>

Por outras palavras, a neurociência está a começar a confirmar e explicar a engrenagem daquilo que a ciência social e a experiência comum há muito vêm sustentando – *que as relações afectuosas, estáveis, seguras, estimulantes e gratificantes com a família e com as pessoas que cuidam das crianças nos primeiros meses e anos de vida são cruciais para quase todos os aspectos do desenvolvimento da criança.*

Quanto à mudança em curso relativamente à infância no mundo economicamente desenvolvido, nunca será demais realçar a importância de que se revestem estas conclusões. O presente Relatório irá invocar que é a conjugação destes dois aspectos diferentes – a deslocação massiva dos cuidados infantis para fora de casa e a maior compreensão actual sobre o que sucede com o cérebro humano nos primeiros meses e anos de vida – que agora coloca questões amplas e urgentes ao público e aos autores das políticas. Saber se a transição dos cuidados na infância representará um avanço ou um

recuo – tanto para as crianças de hoje como para o mundo de amanhã – vai depender da qualidade das respostas a essas questões. Estas respostas têm de começar com uma maior preocupação e supervisão de perto face a esta grande mudança, a qual vem ganhando balanço e começa a disseminar-se por outras partes do mundo.\*

\* É de referir que as economias da Europa de Leste e Central que antigamente eram de planeamento centralizado investiram fortemente em estruturas de cuidados para crianças nas décadas anteriores a 1990.

## Caixa 1 Neurociência: dar e receber

No centro das recentes investigações sobre o desenvolvimento do cérebro humano está algo que parece tão afastado das ciências exactas quanto possível. A forma como a maioria dos pais reage aos bebés – a conversa de bebé, a troca de sorrisos e os gorgolejos, a repetição de sons, palavras, gestos, a alegria comovida a cada pequeno progresso do bebé – tudo isto não se deixa analisar facilmente pela ciência. Porém, é precisamente este tipo de interacção íntima, de um amor recíproco, que, acompanhada por uma alimentação adequada, constitui a componente essencial do desenvolvimento emocional, físico e cognitivo da criança.

Numa tentativa de descrever este processo em termos mais científicos, os investigadores desenvolveram conceitos tais como ‘sensibilidade/receptividade materna/paterna’, ‘mutualidade’ e ‘reciprocidade’. Também usam frequentemente analogias tais como ‘a dança da receptividade mútua’ ou ‘o processo de dar e receber’. Este último, por exemplo, é descrito em *The Science of Early Childhood Development*, pelo Centro para o Desenvolvimento da Criança da Universidade de Harvard.

*“Dar e receber ocorre quando as crianças pequenas procuram a interacção de forma natural, balbuciando, ou através de expressões faciais, palavras, gestos e choros a que os adultos reagem entrando em sintonia e respondendo com o mesmo tipo de vocalizações e de gestos, e o processo prossegue em ambos os sentidos. Outro aspecto importante da noção de dar e receber inerente à interacção é o de que esta funciona melhor quando está inserida numa relação contínua entre uma criança e um adulto que reage à individualidade ímpar e própria da criança. Décadas de investigação dizem-nos que as interacções reciprocamente gratificantes são requisitos prévios essenciais do desenvolvimento de circuitos cerebrais saudáveis e de competências cada vez mais complexas.” \**

Um segundo conceito nuclear é a identificação de ‘períodos sensíveis’ no desenvolvimento sequencial do cérebro humano. Cada um destes períodos está associado a áreas específicas

do circuito neurológico e a capacidades humanas específicas. E cada um deles é construído sobre os circuitos e as competências desenvolvidos no período anterior. Trata-se de um processo que prepara o terreno para todo o desenvolvimento cognitivo e emocional futuro – um terreno firme ou instável consoante o tipo e a qualidade de interacções com as pessoas que mais de perto prestam cuidados nos primeiros meses e anos de vida.

A conclusão de que os cuidados e a educação não são processos autónomos está relacionada com o acima exposto. A interacção emocional íntima entre os pais e a criança é tão essencial para o desenvolvimento intelectual como para o desenvolvimento emocional. Os esforços meramente didácticos – destinados a desenvolver as capacidades cognitivas da criança – podem prejudicar o que procuram promover, se as necessidades emocionais forem negligenciadas. O estudo *Eager to Learn\*\**, por exemplo, conclui que *“Os cuidados e a educação não podem ser considerados como entidades autónomas no relacionamento com as crianças pequenas ... Nem o amor nem os ensinamentos são, por si só, suficientes para um desenvolvimento óptimo.”*

A investigação também chamou a atenção para a importância dos níveis de *stress* nos primeiros meses e anos de vida. Segundo o Professor Jack Shonkoff, Director do Centro para o Desenvolvimento da Criança da Universidade de Harvard, os níveis excessivos de hormonas do *stress* *“perturbam literalmente a arquitectura cerebral.”*

Nesta etapa, o *stress* em excesso ou demasiadamente prolongado – e a ausência de um adulto familiar e de confiança, que proporcione uma rápida e profunda tranquilidade que ajude a baixar as hormonas de *stress* para níveis normais – pode causar uma programação errada dos níveis de *stress* do cérebro. Em particular, sabe-se que uma taxa elevada e persistente dos níveis de cortisol, a hormona de *stress*, é prejudicial para a arquitectura delicada do cérebro em



## Indicadores de referência

Como contributo para este processo, o Relatório propõe um conjunto internacionalmente aplicável de padrões mínimos ao abrigo dos quais os direitos das crianças pequenas podem ser protegidos à medida que a transição dos cuidados na infância ganha balanço.

Os dez indicadores de referência sugeridos, definidos em consulta com representantes de governos, peritos académicos dos países da OCDE na Ásia, na Europa e na América do Norte, com um contributo adicional da UNICEF e

do Banco Mundial\*, constituem uma primeira tentativa para avaliar e comparar os serviços para a primeira infância nos 25 países onde foram recolhidos dados. A tabela de indicadores de referência daí resultante (Quadro 1) mostra quais desses países estão actualmente a cumprir os padrões sugeridos e quais o não estão.

Em termos globais, a Suécia está no topo da tabela ao cumprir os dez indicadores

\* A colaboração dos governos nesta iniciativa é muito apreciada. Reconhece-se que os governos não têm qualquer responsabilidade pela interpretação das informações fornecidas ou pela selecção dos próprios indicadores de referência. As informações prestadas pelos governos são complementadas através de dados oficiais fornecidos à OCDE e de outros debates com peritos académicos a nível nacional.

propostos, seguida de perto pela Islândia, que cumpre nove e pela Dinamarca, Finlândia, França e Noruega que cumprem oito. Apenas três países – a Austrália, o Canadá e a Irlanda – cumprem menos de três.

Nesta fase, uma tabela como esta é necessariamente rudimentar, devido ao facto de a selecção de indicadores e a avaliação do desempenho dos países estarem limitadas pela disponibilidade de dados. Convém, pois, fazer algumas advertências:

### Conceitos centrais

*“Há quatro conceitos centrais que são importantes para projectar uma política social sólida relativamente à primeira infância, e que resultam de décadas de investigação independente nos domínios da economia, da neurociência e da psicologia do desenvolvimento. Em primeiro lugar, a arquitectura do cérebro e o processo de formação de capacidades são influenciados pela interacção entre a genética e a experiência individual. Em segundo lugar, o domínio das capacidades essenciais para o sucesso económico e para o desenvolvimento das vias neurais que lhes estão subjacentes obedecem a regras hierárquicas. As conquistas posteriores são construídas sobre alicerces anteriormente estabelecidos. Em terceiro lugar, as competências cognitivas, linguísticas, sociais e emocionais*

*são interdependentes; todas elas são poderosamente moldadas pelas experiências da criança em desenvolvimento e todas contribuem para o sucesso em qualquer sociedade em geral. Em quarto lugar, embora a adaptação prossiga ao longo da vida, as capacidades humanas são formadas numa sequência previsível de períodos sensíveis, durante os quais o desenvolvimento de circuitos neurais específicos e os comportamentos por eles mediados são extremamente plásticos e, por conseguinte, muito receptivos a influências ambientais.”*

Heckman J. J. 'Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children', *Science*, vol. 312. n.º 5782, pp. 1900-1902, 30 de Junho de 2006.

desenvolvimento e está associada a doenças relacionadas com *stress* ao longo da vida. A saúde mental exige que os sistemas de gestão do *stress* elevem o nível das hormonas de *stress* em reacção a ameaças percebidas e que voltem a reduzi-lo depois de o desafio ter passado. Estes equilíbrios químicos, que têm origem mesmo antes do nascimento, definem-se na primeira infância.

Por último, a investigação também chamou a atenção para o sentido emergente de 'poder' que surge na criança – a sensação de conseguir influenciar acontecimentos e situações. Se esta sensação for incentivada pelas reacções dos adultos, a motivação, a confiança e a competência terão tendência para florescer. Se, pelo contrário, não for reforçada ou se for activamente desencorajada através de uma reacção negativa ou de um castigo, estes aspectos essenciais do desenvolvimento psicológico poderão ficar comprometidos.

Por todos estes motivos, o relacionamento entre os bebés e os pais ou as pessoas que lhes prestam cuidados primários é crucial para o desenvolvimento emocional, psicológico e cognitivo da criança. Os problemas de desenvolvimento e de comportamento – que muitas vezes se mantêm ao longo da

vida – na maior parte dos casos têm origem em distúrbios nesse relacionamento.\*\*\*

Tudo isto tem implicações claras nos cuidados e na educação de crianças muito pequenas. E na transição para a educação e os cuidados na primeira infância, é essencial que conclusões como as que foram aqui descritas se tornem parte da consciência política e pública.

\* National Scientific Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development: Closing the gap between what we know and what we do*, National Scientific Council on the Developing Child, Center on the Developing Child, Harvard University, Cambridge MA, 2007, p. 6.

\*\* National Research Council, *Eager to Learn: Educating our preschoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, Bowman, B. T., M. S. Donovan e M. S. Burns (eds.); Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2001, p. 2.

\*\*\* National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods: The science of early childhood development*, Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Shonkoff, J. P. e D. A. Phillips (eds.), Board on Children, Youth and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2000, p. 28.

- Os indicadores representam padrões mínimos básicos e não a garantia de serviços de qualidade para a primeira infância.
- Em grande parte, dizem respeito à prestação de cuidados na infância em centros fora de casa e não a modalidades informais sediadas em casa ou no bairro.
- Não têm em conta outros serviços significativos, tais como programas de acção social, programas de visitas domiciliárias destinados a apoiar crianças em risco, ou programas que visam apoiar uma boa educação parental.
- Não propõem nenhuma medida de envolvimento dos pais nos serviços para a primeira infância.
- São dirigidos ao que os governos podem fazer para garantir que a transição dos cuidados na infância seja gerida de acordo com o interesse superior tanto das crianças como do futuro das suas sociedades.

Este último aspecto é particularmente importante. São os pais que assumem a responsabilidade principal pela educação e cuidados dos seus filhos e, actualmente, nos países da OCDE, os pais recorrem a uma ampla variedade de expedientes informais e muitas vezes não registados de prestação de cuidados (Caixa 3). Estes expedientes transcendem em muito o âmbito do presente relatório – no entanto, importa referir que os novos conhecimentos relativos à importância do período da primeira infância se aplicam a todas as formas de educação e de cuidados na primeira infância; actualmente, cuidados sem educação não são cuidados.

### Padrões comuns

Apesar destas limitações, os indicadores de referência propostos representam um primeiro passo no sentido de um acompanhamento à escala da OCDE sobre o que está a acontecer às crianças no decurso desta transição dos cuidados na infância. Se este processo tiver continuidade e for apurado, graças a uma melhor definição e recolha de dados, haverá muito a ganhar.

Em primeiro lugar, os indicadores de referência representam um ponto de

partida para um processo de estabelecimento de um núcleo comum de padrões mínimos para os serviços na primeira infância. Em domínios como os cuidados de saúde, as leis laborais e a educação de crianças mais velhas, os padrões comuns incentivaram e apoiaram progressos sustentados. Assente em bons dados, a monitorização transnacional pode: salientar as forças e as fraquezas de cada país; ilustrar o que pode e deve esperar-se de economias avançadas; mostrar o que os países líderes conseguiram realizar na prática; e chamar a atenção para a importância de gerir a transição dos cuidados na infância, em vez de deixar que o seu rumo seja determinado apenas por pressões de curto prazo.

Em segundo lugar, o estabelecimento de indicadores de referência é um passo no sentido de acompanhar o modo como a Convenção sobre os Direitos da Criança é aplicada, no que diz respeito a crianças muito pequenas (Caixa 6). Os direitos da criança não começam aos cinco anos; contudo, os direitos das crianças muito pequenas têm muitas vezes sido negligenciados e não é possível prestar contas sem um conjunto claro de padrões mínimos para os serviços destinados à primeira infância.

Em terceiro lugar, os indicadores de referência propostos podem vir a ser cada vez mais úteis para os países que não pertencem à OCDE e nos quais a transição dos cuidados na infância já esteja em curso. Os indicadores propostos poderão ser relevantes para a maioria dos países, embora os valores particulares ligados a esses indicadores possam necessitar de ajustes de modo a reflectirem os diferentes níveis económicos e as diferentes fases de desenvolvimento dos serviços para a primeira infância.

### O potencial positivo

Apesar das preocupações que serão manifestadas neste relatório, deve dizer-se desde logo que o movimento a favor da educação e dos cuidados na primeira infância contém um enorme potencial positivo. A Caixa 2 apresenta um pequeno resumo de vários estudos que demonstram este potencial.

Para as próprias crianças, as estruturas de cuidados podem significar usufruir e

beneficiar da interacção com outras crianças e com pessoal especializado. O desenvolvimento cognitivo, linguístico, emocional e social pode ser potenciado e os efeitos parecem ser duradouros. Para os filhos de imigrantes e para os que normalmente utilizam uma segunda língua, uma estrutura de cuidados de qualidade pode ajudar à integração e ao desenvolvimento de aptidões linguísticas, reduzindo a desvantagem com que se deparam no momento da entrada no sistema de educação formal (Caixa 5). Para muitos milhões de mulheres, a estrutura de cuidados pode derrubar um dos últimos grandes obstáculos à igualdade de oportunidades. Para muitos milhões de pais, a estrutura de cuidados na infância pode ajudar a conciliar as exigências do trabalho e a necessidade de ganhar dinheiro com os prazeres da vida familiar. Para as economias nacionais, a existência de estruturas de cuidados que permitam que os pais regressem ao trabalho pode aumentar o PIB e as receitas públicas, reduzir as taxas de pobreza e os orçamentos da segurança social, e aumentar os dividendos dos investimentos públicos em educação.

Acima de tudo, a educação e os cuidados na primeira infância também proporcionam às sociedades uma oportunidade para reduzir significativamente a pobreza, a desigualdade e a desvantagem.

Como foi demonstrado em anteriores relatórios desta série, a desigualdade na educação está intimamente relacionada com o ambiente familiar e manifesta-se mesmo antes do início da escolaridade formal. As crianças de três anos de pais com níveis mais elevados de educação, por exemplo, têm muitas vezes o dobro do vocabulário dos filhos de famílias mais pobres com níveis mais baixos de educação, e têm significativamente mais probabilidades de obter qualificações superiores aos 15 anos.<sup>4</sup>

Potencialmente, a transição para a educação e para os cuidados na primeira infância poderá ajudar a quebrar este ciclo; poderá contribuir para dar a todas as crianças, não apenas às que ganharam a lotaria do nascimento, um sólido começo de vida. E ao fazê-lo, poderá ajudar a reduzir os problemas educacionais, de desenvolvimento e comportamentais com

que tantas vezes se confrontam as crianças desfavorecidas e as suas sociedades.

O senso comum – e um corpo de pesquisa significativo – sustentam a ideia de que a extensão dos benefícios da boa qualidade da educação e dos cuidados na primeira infância para todas as crianças tende a reduzir a desvantagem. Após uma avaliação detalhada de custos e benefícios nos países da OCDE, por exemplo, os investigadores canadianos Cleveland e Krashinsky concluíram que: *“Embora a educação e os cuidados na primeira infância beneficiem todas as crianças, há muitos indícios que apontam para que os maiores benefícios vão para as crianças de famílias mais desfavorecidas ... bons cuidados na infância podem compensar, pelo menos, parcialmente, uma vida familiar desfavorecida.”*<sup>5</sup>

Do mesmo modo, um relatório do Conselho Nacional de Investigação dos EUA concluiu que as estruturas de cuidados infantis podem *“proteger as crianças dos riscos com origem na família”* e dos *“efeitos prejudiciais tanto da pobreza como da depressão materna”*, bem como dos conflitos domésticos. Segundo o relatório, as intervenções de qualidade *“têm demonstrado influenciar as trajetórias do desenvolvimento das crianças cujo rumo de vida é ameaçado por desvantagens sócio-económicas, instabilidade familiar e por incapacidades diagnosticadas”*.<sup>6</sup>

A análise efectuada pela OCDE aos serviços para a primeira infância, em 2006, chegou à mesma conclusão: *“As investigações realizadas por um grande número de países revelam que a intervenção precoce contribui significativamente para colocar as crianças de famílias de baixo rendimento no bom caminho para o desenvolvimento e para o sucesso escolar.”*<sup>7</sup>

As crianças desfavorecidas podem ser identificadas pela *acumulação* de sinais de alerta bem definidos. Os sinais individuais ‘de risco’ incluem: uma família onde a pobreza e o desemprego sejam persistentes; ou em que os pais tenham baixos níveis de educação; ou em que haja antecedentes de abuso de substâncias, doença mental ou depressão; ou em que as famílias lutem para se integrarem na língua e na cultura dominantes. A identificação da criança em risco não é, por isso, o problema principal. E se se pretende que a transição para os cuidados infantis reduza e não aumente as

desigualdades de oportunidades, as crianças em risco devem ter prioridade no planeamento dos serviços para a primeira infância. Tal como um relatório recente (2007) do Centro para o Desenvolvimento da Criança da Universidade de Havard coloca a questão: *“A necessidade de combater desigualdades de oportunidades significativas, começando nos primeiros anos de vida, é simultaneamente uma responsabilidade moral fundamental e um investimento decisivo para o futuro social e económico do nosso país.”*<sup>8</sup>

As dificuldades práticas da realização deste potencial são imensas. O ambiente familiar é e continuará a ser o factor com maior influência no desenvolvimento de uma criança, e não se pode esperar que a educação e os cuidados na primeira infância, ainda que de alta qualidade, compensem totalmente a pobreza ou um fraco exercício da parentalidade. Mas se os serviços para a primeira infância derem prioridade às crianças desfavorecidas, se esses serviços forem de qualidade suficientemente elevada e se se estenderem às comunidades através do apoio aos pais, os países onde se está a verificar a transição dos cuidados infantis têm uma oportunidade rara para mitigar os efeitos da pobreza e da desvantagem no futuro de muitos milhões de crianças.

Na prática, este será um caminho longo e difícil. Mas nenhum desafio apela tanto ao engenho e aos recursos da sociedade do que a tarefa de aproveitar os actuais conhecimentos acerca do desenvolvimento na primeira infância para garantir que todas as crianças tenham o melhor começo de vida possível bem como a melhor oportunidade de virem a ser tudo aquilo de que forem capazes.

Também não é convincente argumentar que se trata de um processo com custos demasiado elevados. As análises de custo-benefício das intervenções na primeira infância revelaram, em contextos diferentes, que os retornos da educação e dos cuidados na primeira infância podem chegar aos 8 dólares por cada dólar investido. As conclusões deste estudo foram porventura melhor resumidas por James Heckman, num artigo de referência publicado na *Science* (2006):

*“O investimento em crianças pequenas desfavorecidas é uma rara iniciativa da política pública que promove a equidade e a justiça social*

*e que, ao mesmo tempo, incentiva a produtividade da economia e da sociedade em geral. As intervenções precoces dirigidas às crianças desfavorecidas têm retornos muito mais elevados do que as intervenções que ocorrem mais tarde, tais como raios reduzidos de aluno por professor, formação profissional pública, programas de reinserção de reclusos, subsídios destinados à educação ou despesas consagradas à polícia. Com os níveis actuais de recursos, a sociedade investe demasiado em medidas de recuperação em idades mais avançadas e de modo insuficiente nos primeiros anos.”*<sup>9</sup>

## O potencial negativo

Paralelamente a um potencial positivo, também é evidente que a transição relativa aos cuidados infantis pode igualmente comportar um potencial negativo.

A Caixa 1 mostra que, para os bebés e as crianças pequenas, uma falta de interacção e de laços estreitos com os pais pode perturbar a estruturação dos sistemas de gestão do *stress* de tal modo que a criança terá maior dificuldade em ajustar as suas reacções ao mundo que a rodeia. Em algumas instâncias, e para algumas crianças, os efeitos de longo prazo podem incluir a depressão, o retraimento, a falta de capacidade de concentração e outras formas de doença mental. Num número maior de casos menos óbvios, o resultado é provavelmente um desenvolvimento cognitivo e linguístico insatisfatório e um fraco desempenho escolar.

Também tem sido expressa preocupação sobre se as estruturas de cuidados podem enfraquecer a ligação entre os pais e a criança e se não poderão pôr em causa a evolução do sentido de segurança e de confiança nos outros. Também foram suscitadas dúvidas acerca dos eventuais efeitos a longo prazo no desenvolvimento psicológico e social, e sobre se o aumento do número de crianças confiadas a estruturas de cuidados poderá acarretar um aumento de problemas comportamentais em crianças em idade escolar.

Hoje em dia, uma série de estudos de longo prazo começa a dar resposta a algumas destas questões. O primeiro – lançado em 1991 pelo Instituto Nacional dos EUA da Saúde Infantil e do Desenvolvimento Humano (NICHD) acompanhou as experiências em estruturas de cuidados e os resultados

## Caixa 2 Benefícios: os dados obtidos

**Os dados que demonstram as vantagens dos serviços de educação e cuidados de qualidade na primeira infância multiplicam-se à medida que têm vindo a ser reveladas diversas avaliações de longo prazo. Eis alguns exemplos\*:**

### Suécia

Um dos primeiros estudos de longo prazo sobre os efeitos dos serviços para a primeira infância foi realizado na Suécia no início da década de 1990. Baseado numa avaliação de crianças de 128 famílias de baixo e médio rendimento em duas das maiores cidades da Suécia, o estudo concluiu que a educação e os cuidados na primeira infância estavam associados a uma melhoria de desempenho escolar aos 13 anos. O director do estudo, Bengt-Erik Andersson, concluiu que: *“Uma criança que entra cedo num serviço de cuidados infantis tem grandes hipóteses de vir a ser um adolescente criativo, socialmente seguro, popular, aberto e independente.”*

### França

Um estudo que abrangeu mais de 20.000 crianças em idade pré-escolar concluiu que quanto mais tempo uma criança frequentar uma estrutura pré-escolar, mais positivos serão os resultados em todos os níveis do ensino básico. Os efeitos positivos foram duradouros – sendo maiores no quinto ano do que no primeiro – e os benefícios foram mais acentuados para as crianças de famílias desfavorecidas.

### Estados Unidos

Um estudo de 2005 sobre a eficácia do programa *Early Head Start* (EHS) nos Estados Unidos, baseado numa amostra aleatória de mais de 3.000 famílias em 17 programas EHS, revelou que as crianças que participaram no programa tinham um melhor desenvolvimento cognitivo e linguístico, maior capacidade de concentração e um comportamento menos agressivo para com os outros.

Avaliando estes e outros estudos de longo prazo, os investigadores canadianos Cleveland e Krashinsky concluem: *“Maioritariamente, estes estudos concluíram que um bom serviço de cuidados e educação na infância pode ter efeitos muito positivos nas crianças que o frequentam, e que essas vantagens podem ser duradouras. Em particular, uma boa estrutura de cuidados infantis pode compensar, pelo menos parcialmente, uma vida familiar num lar desfavorecido.”*

### Carolina do Norte, Estados Unidos

Há uma geração atrás, o Projecto *Abecedarian* da Carolina do Norte inscreveu 112 crianças desfavorecidas num programa de cuidados infantis com a duração de cinco anos, cinco dias por semana e a tempo inteiro, em que participaram crianças que, nalguns casos, tinham apenas três meses de idade. As crianças seleccionadas para o programa eram

consideradas como estando em “alto risco de vir a sofrer de problemas de desenvolvimento”.

Desde então, os investigadores acompanharam o seu progresso na escola e na vida adulta. Em comparação com crianças com características semelhantes que não beneficiaram do programa, os *Abecedarians* revelaram níveis mais elevados de inteligência e de desempenho escolar, remunerações mais elevadas (mais 143.000 dólares segundo uma estimativa para o conjunto da vida activa), uma melhor saúde e menor dependência de serviços sociais.

Com rácios de funcionários por criança de 1:3 para bebés, 2:7 para crianças entre um e três anos e de 1:6 para crianças de quatro e cinco anos, os custos do projecto foram elevados (14.000 dólares por criança (valor do dólar de 2002 – superiores aos custos equivalentes para o ensino secundário). No entanto, considera-se que a experiência teve um retorno de 4 dólares por cada dólar dos dinheiros públicos investidos.

### Ypsilanti, Michigan, Estados Unidos

O Projecto *Perry Pre-School* decorreu entre 1962 e 1967 e proporcionou educação pré-escolar a crianças afro-americanas de três e quatro anos oriundas de ambientes pobres. A maioria das crianças consideradas como estando em alto risco de insucesso escolar, participou no projecto durante um ano, com actividades diárias de duas horas e meia da parte da manhã, todos os dias da semana. Da parte da tarde, e no âmbito do programa, os professores faziam visitas regulares às casas das crianças participantes.

Comparando 64 crianças que participaram no projecto com 64 crianças com características semelhantes que não participaram, uma avaliação de longo prazo concluiu que as crianças do Projecto *Perry* tinham QI's mais elevados, que completavam em média quase mais um ano escolar, tinham uma probabilidade 44% mais elevada de terminarem o ensino secundário e passavam em média menos 1,3 anos em serviços de educação especial.

Uma avaliação efectuada quando atingiram os 27 anos de idade, concluiu que tiveram uma taxa de gravidez na adolescência inferior a 50% e que a probabilidade de terem passado algum tempo na prisão foi inferior a quase 50% (com uma taxa de detenção por crimes violentos inferior em um terço).

Uma nova avaliação aos 40 anos, concluiu que o seu rendimento médio era 40% mais elevado do que o do grupo de controlo. Também tinham mais probabilidades de serem proprietários das suas casas e 26% por cento menos probabilidades de terem recebido apoio da assistência social.

O Projecto *Perry Pre-school* foi gerido intensivamente e bem financiado. Os rácios de técnico por criança eram em média de 1:6, e todos os elementos do pessoal possuíam um diploma universitário e formação em ensino público. No âmbito do programa, os técnicos faziam também visitas domiciliárias semanais para darem apoio às mães e para incentivarem o seu envolvimento no reforço do *curriculum* pré-escolar em casa. Em termos globais, o custo foi de cerca de 11.300 dólares anuais por criança (valor do dólar em 2007). Uma avaliação de 1995 referiu que o retorno – especialmente sob a forma de redução das ajudas sociais e dos custos para fazer face à delinquência – ascendia a cerca de 7 dólares por cada dólar investido no projecto. Uma outra avaliação publicada em 2006 calculou a relação custo-benefício (a relação entre o conjunto de benefícios para a vida da criança imputáveis ao projecto e o montante investido) em mais de 8 dólares por cada dólar investido.

#### **Califórnia, Estados Unidos**

O relatório *The Economics of Investing in Universal Pre-school Education in California*, de 2005, concluiu que as crianças que frequentavam centros pré-escolares tinham mais probabilidades de terminarem o ensino secundário, auferiam salários mais elevados na idade adulta e tinham menos probabilidades de se envolverem em delitos. Os autores alegam que mesmo que só 25% das crianças da Califórnia beneficiassem da educação pré-escolar universal, o Estado poderia esperar um retorno de 2 dólares por cada dólar investido.

#### **Nova Zelândia**

O último estudo (2004) do Projecto *Competent Children* revelou que as crianças de 12 anos que tiveram uma educação de qualidade na primeira infância tinham um melhor desempenho na leitura e na matemática. As diferenças mantinham-se mesmo tendo em conta o rendimento familiar e o grau de instrução dos pais.

#### **Reino Unido**

O *Effective Provision of Pre-school Education* (EPPE) é um estudo de longo prazo sobre o desenvolvimento de crianças pequenas. Baseado numa amostra aleatória da população infantil do Reino Unido, o relatório de 2003 do EPPE concluiu que a educação pré-escolar melhora o desenvolvimento cognitivo e social da criança e que os efeitos são mais pronunciados para crianças desfavorecidas – especialmente se os centros de educação pré-escolar acolherem crianças de diversas origens. Os benefícios estão incontestavelmente relacionados com a qualidade dos programas e as qualificações do pessoal.

#### **Em resumo**

Numa apresentação ao Congresso dos Estados Unidos, em 2003, Jeanne Brooks-Gunn, Professora de Desenvolvimento da Criança na Universidade de Columbia, Nova Iorque, resumiu deste modo os benefícios da educação na primeira infância:

- Os programas de qualidade em centros infantis potenciam o rendimento escolar e o comportamento das crianças pequenas.
- Estes efeitos são mais pronunciados em crianças pobres e em crianças cujos pais têm menos instrução.
- Os benefícios positivos continuam a verificar-se ao longo do ensino primário e secundário, ainda que de forma menos nítida do que no início do ensino primário.
- Os programas que se prolongam ao longo do ensino primário, e que proporcionam uma intervenção precoce intensiva têm os efeitos mais sustentados a longo prazo.
- Se estiverem devidamente articulados com outros serviços, pode esperar-se que os serviços para a primeira infância produzam resultados adicionais, tais como o aumento das oportunidades de emprego para as mães, uma diminuição da pobreza das famílias, uma melhoria das competências parentais e uma maior coesão ao nível da família e da comunidade.

\* Estes e outros estudos sobre a eficácia da educação e dos cuidados na primeira infância estão resumidos e referidos no capítulo III do documento de referência para o presente relatório – ‘Early Childhood Services in the OECD Countries’, *Innocenti Working Paper* 2008-01, ([www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)).

posteriores em mais de 1.300 crianças nos Estados Unidos. Em termos genéricos, o estudo do NICHD concluiu que os cuidados infantis estavam associados a diferenças relativamente pequenas, negativas ou positivas, tanto nas capacidades como nos comportamentos. Contudo, referiu, nas suas conclusões: “Quanto mais tempo as crianças passaram numa estrutura de cuidados desde o nascimento até aos quatro anos e meio, mais os adultos tiveram tendência a classificá-las ...como tendo menos probabilidades de se relacionarem com outros, como sendo mais assertivos, desobedientes e agressivos.”<sup>10</sup>

Esta associação negativa parece estar relacionada com a quantidade de tempo passado nos cuidados infantis e mantém-se independentemente da qualidade da estrutura frequentada; mas vale a pena realçar que não foram muitos os efeitos registados e que a qualidade da atenção parental foi considerada uma influência bem mais importante do que o tempo passado na estrutura de cuidados (na realidade, não foram encontrados efeitos negativos em crianças que beneficiaram de uma boa atenção parental).

Houve quem argumentasse que os efeitos verificados no estudo do NICHD são demasiado pequenos para serem significativos. Outros contrapuseram que mesmo um aumento pequeno mas disseminado dos comportamentos agressivos e disruptivos pode ter efeitos significativos na convivência dentro da sala de aulas, nas dificuldades com que os professores se deparam e no ambiente de aprendizagem para todas as crianças.

O primeiro grande estudo de longo prazo realizado na Europa foi lançado em 1997 no Reino Unido, com o objectivo de acompanhar os progressos de mais de 3.000 crianças entre os 3 e os 7 anos. No seu relatório final – *Effective Provision of Pre-school Education* – o estudo concluiu que a educação pré-escolar nas crianças de três e quatro anos melhorava as suas aptidões cognitivas e sociais, mas referiu que “elevados níveis de ‘cuidados em grupo’ antes dos três anos (e, em particular, antes dos dois anos) estavam associados a elevados níveis de comportamento anti-social aos três anos.”<sup>11</sup>

Trata-se de saber em que medida essas conclusões se aplicam a outros países para além do Reino Unido e dos

Estados Unidos. Mas, até agora, poucos foram os outros países que realizaram estudos de longo prazo sobre os efeitos dos cuidados infantis fora de casa. Penelope Leach, especialista em cuidados infantis há mais de quatro décadas e co-directora de outro estudo do Reino Unido de grande escala – *Families, Children and Child Care* – apresenta a seguinte perspectiva dos resultados até à data:

*“Os dados de diferentes partes do mundo demonstram que quanto menos tempo as crianças passam em cuidados em grupo antes dos três anos, melhor. Os bebés que passam apenas 12 horas por semana em creches ... revelam níveis ligeiramente mais baixos de desenvolvimento social e emocional (colaboração, concentração, empenhamento social e iniciativa com menos entusiasmo) quando chegam à idade de andar. Após os dois anos, à medida que as crianças começam a relacionar-se mais umas com as outras do que com os adultos, uma estrutura de acolhimento de grupo com qualidade constitui um benefício inequívoco.”*<sup>12</sup>

Assim, hoje em dia, a generalização mais importante que se pode fazer é a de que quanto mais nova for a criança e quanto mais horas passar numa estrutura de cuidados, maior é o risco. Em particular, muitas horas de creche para os menores de um ano é amplamente considerado como contra-indicado. Uma assistência inadequada nesta fase, a mais crucial de todas, pode resultar em alicerces fracos e numa estrutura vacilante para a aprendizagem futura; e o que vale para as aptidões cognitivas e linguísticas, também é válido para o desenvolvimento psicológico e emocional.

De um modo geral, existe um amplo consenso de que os cuidados e educação na primeira infância ‘demasiado cedo e durante demasiado tempo’ podem ser prejudiciais.

## Respostas dos governos

Em suma, o duplo potencial do movimento em grande escala para as estruturas de cuidados fora de casa coloca um desafio a todos os pais e aos países que actualmente se encontram em transição para os cuidados e educação infantis fora de casa.

A maioria dos governos da OCDE reagiu formulando políticas e investindo recursos

públicos no sistema de cuidados e educação na primeira infância. Em quase todos os países industrializados, o apoio aos pais na educação dos filhos é agora considerado como uma obrigação dos governos, e é expressamente reconhecido como tal pela Convenção sobre os Direitos da Criança que foi ratificada por quase todos os países da OCDE (Caixa 6). O artigo 18.º da Convenção estabelece, por exemplo, que os Estados devem “[assegurar] uma assistência adequada aos pais e representantes legais da criança no exercício da responsabilidade que lhes cabe de educar a criança e garantir o estabelecimento de instituições, instalações e serviços de assistência à infância.” A Convenção também apela aos Estados “[para que tomem] todas as medidas adequadas para garantir às crianças cujos pais trabalhem o direito de beneficiar de serviços e instalações de assistência às crianças para os quais reúnam as condições requeridas.”

Contudo, a abordagem a esta tarefa varia consideravelmente de país para país. Em alguns, os serviços para a primeira infância estão tão bem estabelecidos e financiados como as escolas primárias. Noutros, têm muitas vezes um objectivo confuso, um acesso desigual, uma qualidade irregular e uma falta de acompanhamento sistemático do acesso, da qualidade, dos rácios de elementos do pessoal por criança, ou da formação e qualificação do pessoal. De acordo com a avaliação da OCDE de 2006 *Starting Strong*, por exemplo: “Grande parte das estruturas de cuidados infantis é privada e não regulamentada, apresentando fragilidades acentuadas no plano da formação e da programação pedagógica ... Os serviços para a primeira infância são particularmente importantes para as crianças com direitos de aprendizagem distintos... contudo os programas que lhes estão destinados são muitas vezes irregulares, sub-financiados e não-inclusivos.”

Do ponto de vista da criança, esta situação é claramente insatisfatória. E do ponto de vista do conjunto da sociedade, o que está em jogo é demasiado importante para que a deslocação massiva para os cuidados infantis fora de casa seja entendida apenas como mais uma simples mudança de estilos de vida em rápida evolução nas economias dos países industrializados.

Assim, o acompanhamento sistemático da transição para as estruturas de cuidados é claramente uma responsabilidade dos governos da OCDE. Os resultados desse

acompanhamento são um contributo essencial para o debate que deve ter lugar sobre esta questão entre líderes políticos, profissionais das estruturas de cuidados, comunicação social e público em todas as sociedades economicamente desenvolvidas.

A acção ao nível nacional é a parte mais importante deste processo. Os indicadores de referência propostos, a seguir analisados com mais detalhe, procuram dar um contributo a este processo numa perspectiva transnacional.

## Indicadores de referência

Os indicadores de referência estabelecidos no Quadro 1 foram seleccionados para representar atributos chave dos serviços para a primeira infância. Inevitavelmente, a escolha destes indicadores é influenciada pela probabilidade de existência de dados não ambíguos, internacionalmente comparáveis. Para cada indicador foi escolhido um valor como padrão mínimo aceitável para países da OCDE.

Ao mesmo tempo que procuram manter os direitos da criança na linha da frente, os valores seleccionados tentam reconhecer as realidades com que se deparam os pais e os governos.

Os dados existentes foram depois utilizados para completar um questionário dirigido a 24 países da OCDE e à Eslovénia.\* O questionário foi enviado para os departamentos competentes dos 25 governos para revisão, comentários e posterior análise. O resultado deste processo é apresentado no Quadro 1.

Os 10 indicadores de referência são apresentados sob os seguintes títulos genéricos: quadro político (1 e 2), acesso (3 e 4), qualidade (5, 6, 7 e 8) e contexto de apoio (9 e 10).

Os indicadores de referência são:

### 1. Um direito mínimo a licença parental remunerada

*O critério mínimo proposto é o de que, com o nascimento de uma criança, um dos pais tenha direito a uma licença de pelo menos um*

\* A Eslovénia ainda não é membro da OCDE. Juntamente com o Chile, a Estónia, Israel e a Federação Russa, obteve luz verde para o início das negociações de adesão. Outras referências a '25 países da OCDE' também deverão ser interpretadas como '24 países da OCDE e a Eslovénia'.

*ano (incluindo a licença pré-natal) com 50% do salário (sujeito a limites máximos e mínimos). Para os pais que estejam desempregados ou que trabalhem por conta própria, o subsídio atribuído não deverá ser inferior ao ordenado mínimo ou ao nível da assistência social. Pelo menos duas semanas de licença parental deverão ser reservadas especificamente para o pai.*

### 2. Um plano nacional que dê prioridade às crianças desfavorecidas

*Todos os países que se encontrem em transição para os cuidados infantis fora de casa deverão ter realizado investigações extensas e desenvolvido uma estratégia nacional coerente para garantir que os benefícios da educação e dos cuidados na primeira infância sejam integralmente disponibilizados, em particular, para as crianças desfavorecidas (ver considerações, a seguir). Esta dimensão dos serviços para a primeira infância não pode actualmente ser avaliada e comparada de uma forma satisfatória. Em vez de omitir um facto tão crucial como este, o indicador de referência 2, enquanto medida indirecta, regista se, pelo menos, os governos elaboraram um plano nacional de organização e financiamento de serviços para a primeira infância.*

### 3. Um nível mínimo de oferta de cuidados infantis para crianças menores de três anos

*O mínimo proposto é o de que os serviços de cuidados e educação subsidiados e regulamentados devem estar disponíveis para pelo menos 25% das crianças menores de três anos.*

### 4. Um nível mínimo de acesso para crianças de quatro anos

*O mínimo proposto é o de que pelo menos 80% das crianças de quatro anos frequentem serviços de educação para a primeira infância subsidiados com dinheiros públicos e acreditados durante um mínimo de 15 horas por semana.*

### 5. Um nível mínimo de formação para todo o pessoal

*O mínimo proposto é o de que pelo menos 80% do pessoal em contacto significativo com crianças pequenas, incluindo prestadores de cuidados de bairro ou em casa, tenham formação adequada. No mínimo, todo o pessoal deveria fazer um curso de iniciação. Também deve ser considerada uma mudança no sentido de alinhar as condições de remuneração e de trabalho com outras profissões na área do ensino ou da assistência social.*

### 6. Uma percentagem mínima de pessoal com um nível superior de educação e formação

*O mínimo proposto é o de que pelo menos 50% do pessoal em centros de educação para a primeira infância, apoiados e acreditados pelos governos, tenha frequentado um mínimo de três anos de ensino superior com uma especialização reconhecida em estudos da primeira infância ou numa área relacionada.*

### 7. Um rácio mínimo de profissionais por criança

*O mínimo proposto é o de que o rácio de crianças do pré-escolar (entre quatro e cinco anos) por profissional especializado (educadores e auxiliares) não seja*

superior a 15 para 1 e que a dimensão do grupo não seja superior a 24.

## 8. Um nível mínimo de financiamento público

O mínimo sugerido é o de que o nível de gastos públicos com a educação e os cuidados na primeira infância (para crianças dos 0 aos 6 anos) não seja inferior a 1% do PIB.

Estes oito indicadores de referência propostos são complementados por outros dois indicadores destinados a reconhecer e a reflectir factores sociais e económicos mais amplos, que são cruciais para a eficácia dos serviços para a primeira infância.

## 9. Um baixo nível de pobreza infantil

Especificamente, uma taxa de pobreza infantil inferior a 10%. A definição de pobreza infantil é a utilizada pela OCDE – a percentagem de crianças que crescem em famílias cujo rendimento, ajustado à dimensão da família, é inferior a 50% da mediana do rendimento.

## 10. Alcance universal

Para reforçar um dos princípios centrais deste relatório – de que os serviços para a primeira infância também devem ser disponibilizados para os filhos das famílias desfavorecidas –, este último indicador de referência tenta medir e comparar o empenho que o país demonstra relativamente a este ideal. Uma vez que, actualmente, não é possível fazer uma medição directa, a alternativa sugerida é a de medir até que ponto os serviços básicos de saúde infantil foram disponibilizados para a maioria das famílias marginalizadas e dificilmente alcançáveis.

Especificamente, considera-se que o indicador de referência do ‘alcance universal’ foi cumprido se um país tiver preenchido pelo menos dois dos três requisitos seguintes: a) a taxa de mortalidade infantil é inferior a 4 por 1.000 nados vivos b) a percentagem de bebés com baixo peso à nascença (inferior a 2.500 gramas) é inferior a 6% e c) a taxa de imunização de crianças entre os 12 e os 23 meses de idade (calculada em média sobre a vacinação contra o sarampo, a poliomielite e a DPT3 (difteria, tosse convulsa e tétano) é superior a 95%.

## Questões cruciais

Os 10 indicadores de referência foram estabelecidos tendo em conta um conjunto de questões cruciais:

- Em que idade é que a educação e os cuidados fora de casa começam a ser benéficos para as crianças?
- Dado que os conhecimentos actuais sugerem que os pais são mais aptos para cuidar das crianças menores de um ano, quais as políticas que podem apoiar os pais nesta tarefa?
- Quais devem ser os objectivos e as prioridades inerentes aos serviços para a primeira infância?
- Como deve ser definida e supervisionada a qualidade da educação e dos cuidados na primeira infância?
- Que sistemas podem disponibilizar serviços de qualidade para todos e garantir que as crianças desfavorecidas e em risco são incluídas?
- O contexto social e económico em geral é favorável? Ou está-se a pedir aos serviços para a primeira infância que remem contra fortes correntes de pobreza infantil, de desigualdades persistentes e de políticas desfavoráveis para a família ao nível da economia e do trabalho?

## Licença parental

A questão da idade adequada em que a educação e os cuidados fora de casa na primeira infância podem ser benéficos para as crianças é um dos assuntos mais

controversos do debate sobre os cuidados infantis. Muitos não vêem nenhum inconveniente nos cuidados fora de casa a partir dos três meses – desde que estes tenham uma qualidade aceitável. Outros consideram que as necessidades decisivas para o desenvolvimento no primeiro ano de vida exigem a interacção constante, afectiva e individual com uma figura parental. E para milhões de pais trabalhadores dos países da OCDE, tratase de uma questão a que têm que responder sob a pressão das exigências de uma carreira profissional e dos orçamentos familiares. Trata-se pois de uma questão que é praticamente indissociável do direito à licença parental (Indicador de referência 1 e Caixa 3).

Actualmente, todos os países da OCDE, excepto dois – a Austrália\* e os Estados Unidos – reconhecem o direito a alguma espécie de licença remunerada aos pais empregados, após o nascimento de uma criança. A duração média desta licença, nos países da OCDE, com diferentes níveis de remuneração, aproxima-se agora de um ano (incluindo a licença pré-natal e de maternidade).

Mas, em cada um dos países as diferentes opiniões sobre a ‘questão da idade’ têm contribuído para a adopção de políticas e práticas muito diversas.

No Reino Unido e nos Estados Unidos, por exemplo, a maioria das crianças com menos de um ano frequenta actualmente alguma espécie de estrutura que presta cuidados infantis durante uma parte substancial dos dias de trabalho. A Austrália parece estar também a seguir o mesmo rumo. Em contrapartida, na Finlândia, na Noruega e na Suécia, os cuidados tornaram-se muito pouco habituais durante o primeiro ano de vida de uma criança.

Quando os pais podem optar – e quando existe o apoio necessário para concretizar essa opção (Caixa 3) – têm tendência para privilegiar a guarda parental. Na Suécia do final dos anos 80, por exemplo, os cuidados

\* Nos termos da lei australiana relativa às relações no local de trabalho (Workplace Relations Act - 1996), os trabalhadores permanentes que tenham prestado 12 meses de trabalho contínuo junto de um empregador, têm o direito a uma licença de um mínimo de 52 semanas de licença parental partilhada não remunerada após o nascimento ou a adopção de uma criança. Na prática, muitos pais trabalhadores tanto na Austrália como nos Estados Unidos têm direito a uma licença parental remunerada, nos termos do seu contrato de trabalho. Além disso, na Austrália, todos os pais recentes têm direito a um subsídio único de nascimento, que é actualmente o mais generoso da OCDE.



fora de casa na primeira infância eram fortemente subsidiados e amplamente utilizados. Mas, com a introdução da licença parental de 12 meses com 80% do salário\*, a frequência das creches diminuiu fortemente, e hoje em dia poucas crianças suecas com menos de 18 meses frequentam estruturas de cuidados (o pai e a mãe têm, cada um deles, direito a 60 dias de licença parental e um dos dois a uma licença adicional de 360 dias).

A Caixa 1 resume as recentes constatações da neurociência a favor das licenças parentais alargadas e bem remuneradas. Em suma, estes direitos, além de fomentarem a amamentação, ajudam a criar as condições para a interacção constante, íntima, confiante, tranquilizadora, e directa com os pais, de que todos os bebés precisam. Pode argumentar-se que os pais não são os únicos que conseguem satisfazer essas necessidades; mas ainda que, em princípio, se admitisse este ponto, é evidente que há que contar com enormes dificuldades de ordem prática e financeira para recrutar, formar, remunerar, reter e supervisionar o grande número de profissionais qualificados necessários para garantir os cuidados e a estimulação adequados para os menores de um ano. E nos países em que a assistência aos bebés fora de casa se está a tornar a regra, é impossível não questionar se o conhecimento actual das necessidades decisivas para o desenvolvimento das crianças muito pequenas está a ser devidamente tido em conta.

À luz dos avanços da neurociência e da experiência recente, parece, pois, que os interesses dos mais pequeninos são melhor satisfeitos por políticas que visam facilitar que pelo menos um dos pais possa cuidar da criança durante os primeiros 12 meses de vida. Assim, o valor do primeiro indicador de referência – direito a licença parental – foi estabelecido ao nível de um ano de baixa com 50% do vencimento (sujeito a um mínimo para pais com vencimentos baixos e a um máximo para os que têm maior rendimento).

Em conformidade com a Convenção sobre os Direitos da Criança, que estabelece que os governos devem “assegurar o reconhecimento do princípio

*segundo o qual ambos os pais têm uma responsabilidade comum na educação e no desenvolvimento da criança*”, vários países da OCDE acrescentaram à licença parental um direito adicional ‘só para o pai’. Geralmente curta e remunerada com 100% do salário, esta licença perde-se no caso de não ser gozada. Para sustentar este ponto, considera-se que o indicador de referência 1 não foi preenchido, a menos que também estejam especificamente previstas pelo menos duas semanas de licença para o pai.

Conforme revela a figura 1, o indicador de referência relativo à licença parental é actualmente cumprido por 6 dos 25 países para os quais existem dados. A Islândia é o único país nórdico que não cumpre o padrão exigido.

A Caixa 3 apresenta um quadro mais detalhado, tentando comparar as licenças parentais *efectivas* nos países da OCDE (ponderando a duração da licença com a percentagem do salário pago).

Infelizmente, até uma licença parental generosa pode não beneficiar muitas das crianças mais vulneráveis da OCDE. Os pais recentes com salários baixos estão geralmente sob forte pressão económica para regressarem ao trabalho. E aqueles cujo emprego é informal e não regulado não têm, obviamente, direito a licença parental. Em parte, esta deficiência é compensada pelo indicador de referência 9 que reflecte os esforços para apoiar as famílias com baixos rendimentos.

Por último, as prestações em matéria de licenças parentais generosas e as garantias de regresso ao trabalho devem ser acompanhadas de medidas de apoio aos empregadores, em especial no que respeita às pequenas empresas que, se assim não for, podem hesitar em empregar ou promover mulheres em idade reprodutiva.

## Definir os objectivos

A maioria dos peritos e dos estudos de longo prazo concordam que, para a maioria das crianças, os efeitos da educação e dos cuidados na primeira infância se tornam inequivocamente positivos numa dada altura entre os dois e os três anos de idade – desde que os períodos não sejam demasiado longos e que a qualidade dos cuidados possa ser

assegurada. Mas antes de nos debruçarmos sobre as questões cruciais do acesso e da qualidade, importa explicitar as diferenças importantes relativamente aos objectivos subjacentes da educação e cuidados na primeira infância.

Na maioria dos países da OCDE é agora amplamente aceite que os primeiros anos de vida são um período de oportunidades extraordinárias, em que as aptidões se vão construindo de modo encadeado e em que são lançados os fundamentos do futuro desenvolvimento cognitivo e social (Caixa 1). O conceito mais antigo e mais limitado da guarda das crianças como um meio de libertar os pais para o emprego está, portanto, a dar lugar a uma abordagem centrada sobretudo na criança, que coloca a ênfase na qualidade dos serviços disponíveis.

Não obstante, a qualidade está a ser interpretada de maneiras diferentes.

Em França, no Reino Unido e nos Estados Unidos, por exemplo, a educação e os cuidados na primeira infância tendem a ser considerados sobretudo como uma preparação para o sucesso escolar. Em países como a Dinamarca, a Finlândia, a Noruega e a Suécia, estão a ser adoptados objectivos mais ambiciosos. A opinião dominante nos países nórdicos é a de que os primeiros anos de vida são uma oportunidade crucial não apenas para o desenvolvimento das aptidões cognitivas e linguísticas, mas também para as aptidões sociais de auto-regulação e para o desenvolvimento de uma consciência crescente das emoções, das necessidades e dos direitos dos outros. O planeamento dos serviços para a primeira infância, incluindo a formação de pessoal e o desenvolvimento dos *curricula*, reflecte estas preocupações. Por essa razão, a educação e os cuidados na primeira infância são encarados como um investimento não apenas no sucesso escolar, mas na sociedade e na cidadania.

Não pode ainda ser estabelecida uma correlação clara entre os diferentes sistemas de educação para a primeira infância e os resultados posteriores. Mas vale a pena referir que uma abordagem mais ampla da educação para a primeira infância não parece ser desvantajosa para os países nórdicos no que respeita ao desempenho académico posterior. A Finlândia e

\* O período da licença parental na Suécia é considerado como tempo de trabalho para o cálculo da reforma e dos direitos à pensão de reforma.

## Caixa 3 Licença parental efectiva: uma tabela classificativa

A tabela (à direita) apresenta um quadro comparativo mais detalhado do direito à licença parental para quem esteja formalmente empregado. A sua medida é o nível de 'licença parental efectiva' – calculada através da ponderação da duração da licença e da percentagem do salário pago.

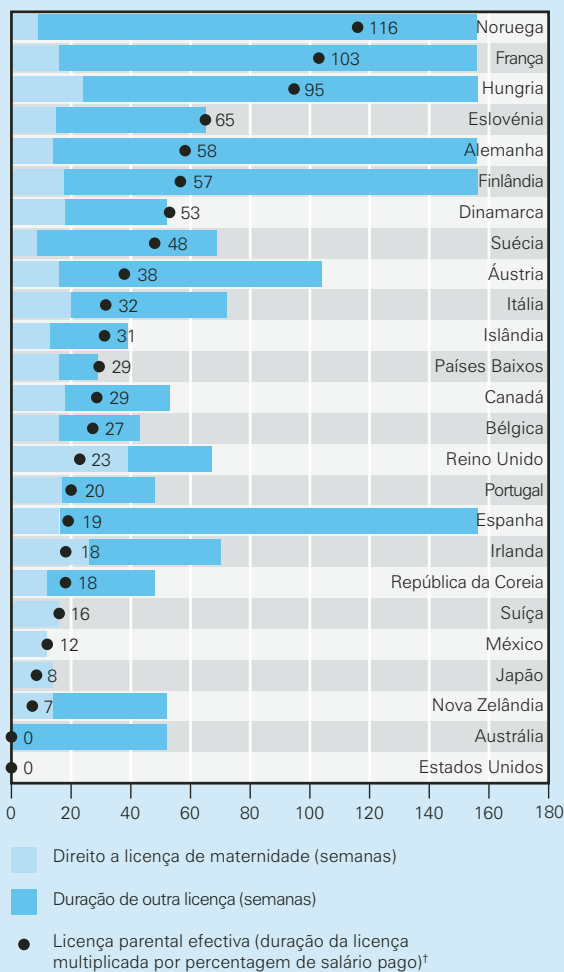
A tabela classificativa resultante revela diferenças notáveis entre países, passando o índice de um máximo de 116 na Noruega para um mínimo de 0 na Austrália e nos Estados Unidos. No conjunto, o nível de prestações em matéria de licença parental efectiva na Noruega e em França, por exemplo, é mais de cinco vezes superior ao da Austrália, da Irlanda, do Japão, do México, da Nova Zelândia, de Portugal, da República da Coreia, da Espanha, da Suíça e dos Estados Unidos.

A ponderação da tabela tem em conta o facto de os países adoptarem abordagens diferentes. Por exemplo, no Reino Unido, as novas mães têm direito a um ano de licença de maternidade com percentagens decrescentes de remuneração: as primeiras seis semanas são remuneradas com 90% do salário (após as quais são possíveis mais 33 semanas a um montante fixo de €133 (202 dólares)\* por semana, seguidas do direito a 13 semanas de licença sem vencimento. Em contrapartida, na Islândia, o direito a licença parental é mais curto (39 semanas\*), mas dividido em partes iguais entre licença de maternidade, licença de paternidade e licença parental (disponível para qualquer um dos pais); cada um destes períodos de 13 semanas de licença é remunerado com 80% do vencimento até ao limite máximo de €6.000 (9.112 dólares) por mês, com um mínimo de €630 (957 dólares) por mês (que também é pago às mulheres em licença de trabalho a tempo parcial).

Outros países oferecem o direito a licenças parentais ainda mais longas com níveis mais baixos de remuneração. A Finlândia, a França, a Alemanha (remuneradas apenas durante um ano), a Hungria, a Noruega e a Espanha (não remuneradas), por exemplo, oferecem licenças até a criança completar três anos, se os pais optarem por não utilizar os serviços para a primeira infância (estas licenças estão incluídas na tabela acima).

Em suma, a remuneração e a duração da licença parental influenciam de maneira decisiva as escolhas dos pais relativamente a terem filhos e o modo de cuidar das crianças durante os primeiros tempos. Ainda que de certa forma a licença parental seja um meio para facilitar e uma medida para avaliar os progressos no sentido da concretização do objectivo da igualdade de oportunidades para as mulheres, se essa licença for "demasiado longa e demasiado maternal" pode prejudicar o progresso no sentido da igualdade de género, dado que uma licença alargada pode dificultar o regresso ao trabalho tanto para as mães como para os empregadores.

### Licença parental efectiva



Fonte: Bennett (2008), actualização de Moss & Wall (2007).

† Licença parental efectiva = duração da licença multiplicada por percentagem de salário pago. Por exemplo, 40 semanas com 100 por cento do vencimento têm um coeficiente de 40; com 50 por cento do vencimento, tem um coeficiente de 20.

Deve referir-se que os cálculos são aproximados, uma vez que alguns países oferecem uma percentagem do salário, enquanto outros apenas oferecem uma percentagem do ordenado médio ou mínimo.

Estes valores devem ser interpretados com cautela. No Canadá e na União Europeia, por exemplo, os valores reflectem direitos legais à licença parental; na Austrália e nos Estados Unidos, por outro lado, não existe nenhum direito legal a licença parental remunerada e as classificações atribuídas são um reflexo do que costuma suceder na prática. No caso da República da Coreia, o número reflecte direitos que, na prática, não são utilizados pela maioria das mães.

\* Baseado na taxa de câmbio €/€ de 4 de Março de 2008.

\*\* A prorrogação da licença parental para um ano está actualmente em discussão na Islândia.

a Suécia, por exemplo, apesar de rejeitarem a imposição do ‘enfoque escolar’ nos primeiros anos e de adiarem a entrada para a escola primária até aos sete anos de idade,<sup>8</sup> estão regularmente no topo das tabelas classificativas do desempenho académico aos 15 anos. As crianças finlandesas de 15 anos têm um melhor desempenho do que os alunos de qualquer outro país industrializado relativamente a níveis médios de aptidão em matemática e em ciências e só são ultrapassados em literacia pelos alunos da República da Coreia. Também vale a pena referir que as desigualdades na educação – quer sejam medidas pela percentagem de alunos que não conseguem alcançar um determinado padrão mínimo ou pelo fosso entre os que têm um pior desempenho e a média – é mais baixa na Finlândia do que em qualquer outro país da OCDE.<sup>13</sup>

Estas diferenças fundamentais de abordagem da educação e dos cuidados na primeira infância não são facilmente mensuráveis. Em consequência, o indicador de referência 2 adopta uma abordagem menos ambiciosa. Este último pretende saber se os países elaboraram e publicaram algum plano nacional para os serviços destinados à primeira infância e se esse plano inclui alguma estratégia que garanta que os benefícios da educação e dos cuidados na primeira infância estejam disponíveis para as crianças desfavorecidas. Porventura previsivelmente, 19 dos 25 países da OCDE conseguem responder ‘sim’ a esta questão, embora tal não aconteça com a Austrália, o Canadá, a Irlanda, a Espanha, a Suíça ou os Estados Unidos.

## Serviços específicos

Para além destas considerações fundamentais, os governos da OCDE também se deparam com um amplo leque de estratégias e de sistemas à escolha para o financiamento e a prestação de serviços para a primeira infância que estejam disponíveis para todos, a custos acessíveis. Estes serviços devem ser específicos para um dado público ou de acesso universal? Gratuitos para todos ou subsidiados em função do rendimento da família? Prestados por organismos públicos ou

privados? Financiados directamente pelos financiadores ou através de vales ou benefícios em dinheiro que permitam aos pais fazer a sua escolha em função do mercado?

Para promover a equidade e ao mesmo tempo conter as despesas, muitos países da OCDE decidiram que os gastos do Estado com a educação e com os cuidados na primeira infância deveriam concentrar-se, pelo menos no início, nas famílias mais pobres. Caso contrário, argumenta-se, os recursos serão demasiado disseminados e os benefícios, em vez de promoverem a equidade, irão em grande maioria para os que estão em melhor situação. Por estas razões, os programas de grande escala tais como o *Head Start* nos Estados Unidos e o *Sure Start* no Reino Unido são orientados para grupos desfavorecidos (e incluem tanto os programas de cuidados baseados em centros como os de apoio parental).

No entanto, existem argumentos contra o estabelecimento de serviços para a primeira infância tendo apenas em vista determinados grupos de crianças.

Em primeiro lugar, os serviços universais para a primeira infância têm muitas das mesmas vantagens da educação universalmente disponibilizada para alunos mais velhos; em particular, os serviços universais têm tendência para juntar crianças de meios diferentes em vez de reforçarem concentrações de desfavorecimento. Existe um amplo consenso de que se trata de um benefício significativo para todas as crianças e que é considerado por muitos governos como um meio de prevenção da exclusão social.

Em segundo lugar, os serviços universalmente disponíveis supõem geralmente um apoio público mais amplo e mais sustentado, e geram maior preocupação do Estado pela qualidade. Demasiadas vezes, os serviços para os pobres têm significado serviços pobres.

Em terceiro lugar, os sistemas universais podem ainda dar prioridade às crianças desfavorecidas através da canalização de fundos para centros de cuidados infantis que servem crianças de baixos rendimentos ou crianças com necessidades educativas especiais. Também podem ser dados incentivos para ajudar a encaminhar

os professores mais competentes para as crianças mais desfavorecidas.

Em quarto lugar, as crianças susceptíveis de desenvolver problemas de comportamento ou de aprendizagem não estão confinadas a certas zonas geográficas, mas encontram-se em todos os grupos sócio-económicos. Os programas orientados apenas com base no rendimento ou em áreas geográficas correm o risco de não atingir a percentagem mais reduzida – mas muitas vezes maior em número absoluto – de crianças vulneráveis que se encontram fora da área visada. Estimou-se, por exemplo, que os programas *Head Start* e *Sure Start*, nos EUA e no Reino Unido, actualmente, só chegam a cerca de um terço a metade dos grupos que pretendiam atingir (embora isto se deva em parte a financiamento inadequado e não a estratégias de orientação em si mesmas).

Estes argumentos sugerem que, quando possível, a via a seguir é a adoptada por países como os Países Baixos – serviços universais, mas com sistemas de financiamento flexíveis que podem dar prioridade aos desfavorecidos aumentando os gastos *per capita* onde for mais necessário.

## Prestação de serviços pelo sector privado

Diferenças básicas na abordagem são também evidentes nas estratégias adoptadas pelos vários governos da OCDE para financiar e prestar serviços à primeira infância, quer sejam dirigidos a um determinado grupo ou universais.

Na maioria dos países, existe um misto de serviços privados e públicos de cuidados infantis. Mas alguns governos privilegiam os serviços gratuitos ou subsidiados, directamente dirigidos pelas autoridades públicas ou por intermediários financiados pelo governo, enquanto outros preferem um regime privado de serviços de cuidados para crianças subsidiados directamente pelo governo ou indirectamente por vales ou benefícios fiscais que permitam aos pais escolher entre as diferentes ofertas privadas. Em muitos países da OCDE, o sector não lucrativo é também um importante prestador de serviços para a primeira infância e, em muitos casos, foi precursor do envolvimento e do investimento da comunidade. É claramente importante que estes serviços preencham os requisitos

\* Aos seis anos, as crianças finlandesas e suecas iniciam uma ‘transição’ ou ano de preparação para a escola. Até lá, a educação para a primeira infância concentra-se sobretudo no desenvolvimento social e emocional e na aprendizagem através da brincadeira.

de qualidade estabelecidos pelos governos; mas, cumprida esta condição, o sector não lucrativo continuará a desempenhar um papel decisivo relativamente ao aumento da disponibilidade, acessibilidade, diversidade de opções e qualidade da prestação de serviços para a primeira infância.

Também existem argumentos sólidos a favor de parcerias com empresas privadas para a prestação de serviços para a primeira infância: estas podem fomentar a concorrência, incentivar a inovação, reduzir a burocracia, alargar as possibilidades de escolha dos pais, atrair o investimento e reduzir os custos para o contribuinte. Os prestadores privados são também geralmente mais rápidos a criar serviços e a responder aos desejos dos pais. Em princípio, os serviços privados podem ser acessíveis para todos através de vales ou de outras formas de subsídio. Os prestadores de cuidados e educação privados que tenham licença para exercer essa actividade podem, então, ser supervisionados a fim de garantir o cumprimento dos critérios de acesso, qualidade, formação e rácios de profissionais por criança (exigindo, por exemplo, que os centros privados de cuidados infantis aceitem todas as crianças de uma determinada área geográfica, incluindo as que têm necessidades especiais). Por último, pode argumentar-se que é mais provável que os pais saibam o que é melhor para os seus filhos do que os governos.

Por todas estas razões, estabeleceu-se em muitos países da OCDE uma cultura de parceria público-privada e muitos prestadores privados de cuidados e educação para as crianças oferecem serviços de elevada qualidade.

Também existem argumentos contrários à prestação de serviços privados para a primeira infância. A supervisão e aplicação coerente de normas podem ser dispendiosas e falíveis. Alguns prestadores privados tentam reduzir as despesas menos visíveis como são as de formação, vencimentos e condições de trabalho. E a rotatividade do pessoal nos serviços com fins lucrativos é tendencialmente mais frequente (factor que, do ponto de vista da criança, se traduz numa instabilidade dos cuidados infantis).

Por outro lado, o que é oferecido por prestadores de cuidados infantis privados não é um produto de consumo, mas uma oportunidade única na vida de uma criança de atravessar com sucesso fases decisivas do seu desenvolvimento cognitivo, emocional e social. Como a UNICEF defende há décadas e em muitos contextos, o nome da criança é ‘hoje’.

Isto suscita dois problemas específicos, ambos relacionados com a informação disponível para o consumidor. Em primeiro lugar, a qualidade dos serviços de educação e cuidados para a primeira infância pode nem sempre ser evidente para os pais – seja porque estes têm um conhecimento insuficiente sobre o que constitui a ‘qualidade’ ou por falta de clareza por parte dos prestadores que não conseguem comunicar adequadamente a qualidade dos serviços que oferecem. Poderá argumentar-se que este problema da ‘informação imperfeita’ se aplica a todas as transacções do mercado, e que é da responsabilidade do consumidor manter-se informado e tomar as decisões correctas. E aqui surge um segundo perigo: um serviço medíocre de educação e cuidados na primeira infância não é um produto que possa ser devolvido, reparado, trocado ou reembolsado. A falta de qualidade pode demorar anos a revelar os seus efeitos; a causa pode nunca tornar-se aparente; e as consequências podem vir a reflectir-se não apenas na criança, mas na sociedade como um todo.

Nenhuma estratégia de prestação de cuidados infantis pode ser considerada como o caminho ideal a seguir. O único requisito claro e comum – quer os serviços sejam dirigidos a um determinado grupo ou universais, geridos pelo Estado ou prestados por entidades privadas – é o que diz respeito ao financiamento, supervisão e apoio públicos para que os serviços de qualidade adequada sejam disponibilizados para todos e prioritariamente para crianças desfavorecidas e em risco.

De um modo geral, parecem existir argumentos sólidos para centrar as políticas e o financiamento públicos nos serviços para a primeira infância prestados de modos diversos, mas de carácter universal, financiados e supervisionados por organismos governamentais. Esta é a estratégia que de um modo geral tem sido

adoptada por quase todos os governos da OCDE para responder às necessidades educacionais de crianças mais crescidas e, em princípio, não há motivo para prosseguir uma estratégia diferente relativamente aos serviços para a primeira infância. Segundo o relatório da OCDE, de 2006, sobre os serviços para a primeira infância, *Starting Strong*, “O financiamento público directo de serviços implica uma orientação governamental mais eficaz dos serviços para a primeira infância, vantagens de escala, uma maior qualidade ao nível nacional, uma formação mais eficaz de educadores e um grau mais elevado de equidade no acesso.”<sup>14</sup>

Não obstante, os serviços para a primeira infância financiados pelo Estado e universais não são uma panaceia, e não garantem por si só nem o acesso equitativo nem serviços de alta qualidade. Os progressos no sentido da concretização destes objectivos fundamentais devem ser regularmente avaliados e monitorizados – independentemente da estratégia adoptada. Por essa razão, o grupo seguinte de indicadores de referência foi seleccionado, dentro dos limites dos dados disponíveis, para registar e comparar os progressos no acesso e na qualidade dos serviços para a primeira infância nos países da OCDE.

## Acesso

Como referido anteriormente, os governos dos países da OCDE estão a abordar a questão do acesso à educação e cuidados na primeira infância de formas diferentes. Na Europa, muitos governos proporcionam educação pré-escolar gratuita e universal a partir dos três anos (embora com diferenças consideráveis quanto ao número de horas por semana). A Nova Zelândia e a República da Coreia também estão a alargar rapidamente o acesso aos serviços para a primeira infância tal como a Austrália e o Japão o estão a fazer, em menor escala. O México está a fazer esforços significativos e passou a ser o primeiro país da OCDE a tornar a inscrição obrigatória a partir dos três anos.

Na América do Norte, o Canadá adia investimentos públicos importantes na educação até as crianças atingirem os cinco anos. Nos Estados Unidos, onde os serviços para a primeira infância são da responsabilidade de cada estado, o quadro está a mudar rapidamente. Face a provas

## Caixa 4 Os críticos: preocupações acerca dos cuidados na infância

Em muitos países, psicólogos infantis e activistas dos direitos das crianças têm expressado preocupação relativamente à transição dos cuidados e da educação na primeira infância.

Um dos críticos mais influentes é o psicólogo australiano Steve Biddulph, cujos livros sobre a educação parental venderam mais de 4 milhões de exemplares em todo o mundo. Argumentando que os cuidados fora de casa são contra-indicados para crianças com menos de três anos, Biddulph centra as suas críticas nas disparidades que existem entre a teoria e a prática dos cuidados infantis em muitos dos infantários e creches que visitou:

*“As melhores creches tinham dificuldade em satisfazer as necessidades das crianças muito pequenas num contexto de grupo. As piores, eram negligentes, sem condições e inóspitas: um pesadelo de solidão desconcertante, de partir o coração. As crianças desta idade – com menos de três anos – só querem uma coisa: cuidados individuais de uma pessoa especial inteiramente dedicada a elas.”* \*

*“É uma questão de equilíbrio, de escolha do momento oportuno. Os três primeiros anos de vida são aqueles em que as crianças são extremamente vulneráveis, em que têm uma enorme necessidade de cuidados individuais e de tudo o que estes comportam, para serem confiadas a estranhos numa estrutura colectiva.”* \*

Susan Gerhardt, psicoterapeuta em Oxford, co-fundadora do *Oxford Parent Infant Project* (Projecto de Oxford para Pais e Bebés) também se pronunciou contra a guarda externa das crianças muito pequenas.

*“O que parece ser mais crucial para o bebé é o grau de disponibilidade emocional dos pais ou da pessoa que lhe presta cuidados para perceber os seus sinais e regular os seus estados ...”*

*“... A mãe do bebé é induzida pelas suas próprias hormonas a fazer estas coisas pelo seu bebé, e tem maior probabilidade de sentir uma forte identificação com os sentimentos do bebé, desde que possua os recursos interiores para o fazer.”*

*“Os bebés vêm ao mundo com uma necessidade de interacção social que os ajude a desenvolver e a organizar o seu cérebro. Se não receberem suficiente atenção empática e sintonizada – por outras palavras, se não tiverem um pai ou uma mãe que se interesse por eles e que reaja positivamente – haverá partes importantes do seu cérebro que não se desenvolverão tão bem.”*

Gerhardt também comenta:

*“Hoje em dia, falar claramente acerca da enorme importância das responsabilidades parentais não é popular, uma vez que as mulheres lutaram desesperadamente para se afirmarem como iguais aos homens no local de trabalho e não querem sentir-se culpadas por manterem as suas carreiras ou as suas remunerações enquanto outra pessoa toma conta dos seus bebés.”* \*\*

O mesmo ponto de vista foi defendido por outros comentadores, incluindo a advogada australiana especializada em direitos humanos, Cathleen Sherry:

*“Ninguém tem um direito absoluto a uma carreira – seja homem ou mulher. Se optar por ter filhos, a sua responsabilidade principal é cuidar deles devidamente e se isso afectar a sua carreira, pois que afecte a sua carreira. Mas ninguém quer reconhecer esta realidade.”*

*“Os cuidados infantis permitem aos homens eximir-se da responsabilidade relativamente aos seus filhos. As mulheres têm de pagar a outros para tomar conta dos filhos, porque os homens não estão dispostos a reduzir as horas de trabalho para cumprirem a sua parte de cuidados parentais. Se as mulheres regressam ao trabalho, deviam ser os homens e não os filhos a mudar as suas vidas em função desta realidade.”*

*“Nas maternidades, já não se vêem os recém-nascidos alinhados em berçários com várias enfermeiras a cuidar deles. É uma prática muito mal vista. As mães são fortemente encorajadas a terem os seus bebés junto delas 24 horas por dia. Porém, seis semanas depois, parece que já não faz mal colocar estes bebés numa creche com apenas duas pessoas a cuidar de dez deles. Isto não faz sentido.”* \*\*\*

\* Biddulph, S., *Raising Babies: Should under 3s go to nursery?* HarperThorsons, Londres, 2006.

\*\* Gerhardt S., *Why Love Matters: How affection shapes a baby's brain*, Brunner-Routledge, Scarborough (Canadá) e Nova Iorque, 2004.

\*\*\* Biddulph, S., *Raising Babies: Should under 3s go to nursery?*, op. cit., pp. 32-34.

cada vez mais evidentes de que a educação e os cuidados de qualidade na primeira infância podem produzir benefícios significativos a longo prazo – desde a melhoria do desempenho escolar a rendimentos mais elevados e até uma menor probabilidade de envolvimento em delitos – muitos estados decidiram alargar os programas pré-escolares. O resultado tem sido uma maior pressão em termos de financiamento sobre o governo federal e o compromisso de reforçar o apoio ao pré-escolar em 2008.

Para as crianças com menos de três anos, as diferenças entre países são ainda mais marcantes. Na Finlândia, Noruega e Suécia, os serviços são organizados ao nível comunitário e são altamente subsidiados, pagando os pais geralmente não mais de 10 a 15% dos custos (as famílias pobres são totalmente dispensadas do pagamento de propinas). Em contrapartida, os países anglófonos adoptaram em geral abordagens com uma maior componente de mercado; na Irlanda, no Reino Unido e Estados Unidos, os pais têm frequentemente de suportar a totalidade dos custos para crianças com menos de três anos.

Importa sublinhar de novo que, embora este relatório se debruce sobre a responsabilidade dos governos no que diz respeito aos serviços para a primeira infância, as lacunas nesta matéria estão a ser também preenchidas por um sem número de soluções informais e não registadas que envolvem avós, amigos, vizinhos, amas e outras formas de cuidados em casa ou em grupo no bairro. O Quadro 3 tenta, através de um método indirecto, dar uma ideia da escala destes soluções. O mesmo revela, por exemplo, que na Alemanha, Áustria, Canadá, e Irlanda, cerca de 60% ou mais das mulheres com crianças pequenas estão empregadas, mas que o nível de inscrição de crianças com menos de três anos em estruturas de cuidados oficialmente reconhecidas é inferior a 20%.

Assim, é difícil medir e comparar em termos globais o acesso à educação e aos cuidados. Deve definir-se como ‘acesso’ apenas o acesso a centros acreditados de cuidados infantis? Ou devem ser incluídas outras formas de cuidados como os que são prestados por familiares durante o dia, os grupos de actividades lúdico-educativas? O “acesso” significa ‘meio dia’, ‘dia inteiro’, ‘todo o ano’ ou ‘ano lectivo’? Que é gratuito e aberto a todos ou

sujeito ao pagamento de propinas segundo critérios de elegibilidade?

## Crianças menores de três anos

Para efeitos do presente relatório, estas perguntas, no lugar de serem respondidas, ficam por responder devido à disponibilidade muito limitada de dados internacionalmente comparáveis.

Sob o título ‘acesso’, o indicador de referência 3 sugere que serviços para a infância *publicamente subsidiados e regulados* devem estar disponíveis para uma percentagem significativa de crianças com menos de três anos. O valor associado a este indicador foi fixado em 25% – um indicador de referência atingido presentemente por pouco mais de metade dos países da OCDE relativamente aos quais existem dados disponíveis. A Alemanha, a Áustria, o Canadá, a Espanha, a Hungria, a Itália, a Irlanda, o Japão, o México, Portugal, a República da Coreia e a Suíça, não conseguiram atingir este nível (Quadro 1).

Muitos entenderão que o nível de 25% é demasiado baixo. Em primeiro lugar, porque é inferior à percentagem de crianças menores de três anos que actualmente frequenta estruturas de educação e cuidados licenciadas em toda a OCDE (se forem considerados os serviços de cuidados privados e não subsidiados). Em segundo lugar, é mais baixo do que o objectivo de 33% já acordado pelos líderes da União Europeia. Mas é importante referir que os 25% sugeridos como indicador de referência para o acesso de crianças menores de três anos não pretende ser uma medida dos níveis brutos de inscrições (nem um reflexo das necessidades do mercado de trabalho) e não inclui o acesso a serviços não licenciados, à assistência prestada por familiares, ou serviços privados não subsidiados de educação e cuidados.

É antes proposto como indicador do empenho do governo no que diz respeito a *serviços de educação e cuidados na primeira infância, de qualidade, subsidiados pelo Estado, bem regulados, acessíveis e disponíveis para todos*. E reconhece que os serviços de educação e cuidados para os menores de três anos são uma necessidade nos países onde uma elevada percentagem de mulheres trabalha; mas reflecte também o

respeito pela escolha dos pais e o reconhecimento de que, em muitos países, o direito a licenças parentais permite cada vez mais aos pais exercer essa escolha.

Numa situação ideal, o direito a licenças parentais permitiria que todas as crianças recebessem cuidados em casa pelo menos durante os primeiros 12 meses de vida, altura em que haveria a possibilidade de introduzir gradualmente as crianças em estruturas de educação e cuidados de qualidade, até terem idade para iniciar a escolaridade formal.\* O valor de 25% sugerido como indicador de referência pretende reflectir o empenho governamental relativamente a este ideal.

Embora seja uma base de comparação útil, o indicador de referência 3 também tem limitações óbvias. O facto de os serviços serem subsidiados pelo Estado não garante por si só a qualidade, embora a experiência sugira que a qualidade dos cuidados é frequentemente mais elevada se os governos financiarem, supervisionarem e aplicarem padrões básicos de formação do pessoal, qualificações, dimensão do grupo e dos rácios de profissionais por criança. As soluções informais de cuidados para a infância, ainda que bem intencionados, podem não cumprir estes requisitos; e é mais provável que os serviços privados não subsidiados tenham de cobrar propinas que excluem as famílias mais pobres ou de tentar economizar no número e na formação do pessoal.

Em segundo lugar, o indicador de referência de 25% de acesso para crianças com menos de três anos não reflecte se a oferta está ou não a ser feita para as crianças desfavorecidas e vulneráveis – crianças provenientes das famílias mais pobres, filhos de imigrantes ou de ‘segunda língua’ (Quadro 5), crianças cujos pais se deparam com problemas e pressões excepcionais, e crianças com incapacidades e necessidades especiais diagnosticadas. Actualmente, pouquíssimos países possuem dados nacionais para classificar ou comparar este factor crucial. Por conseguinte, esta falta de dados estatísticos e de qualquer critério acordado que permita controlar o acesso das crianças

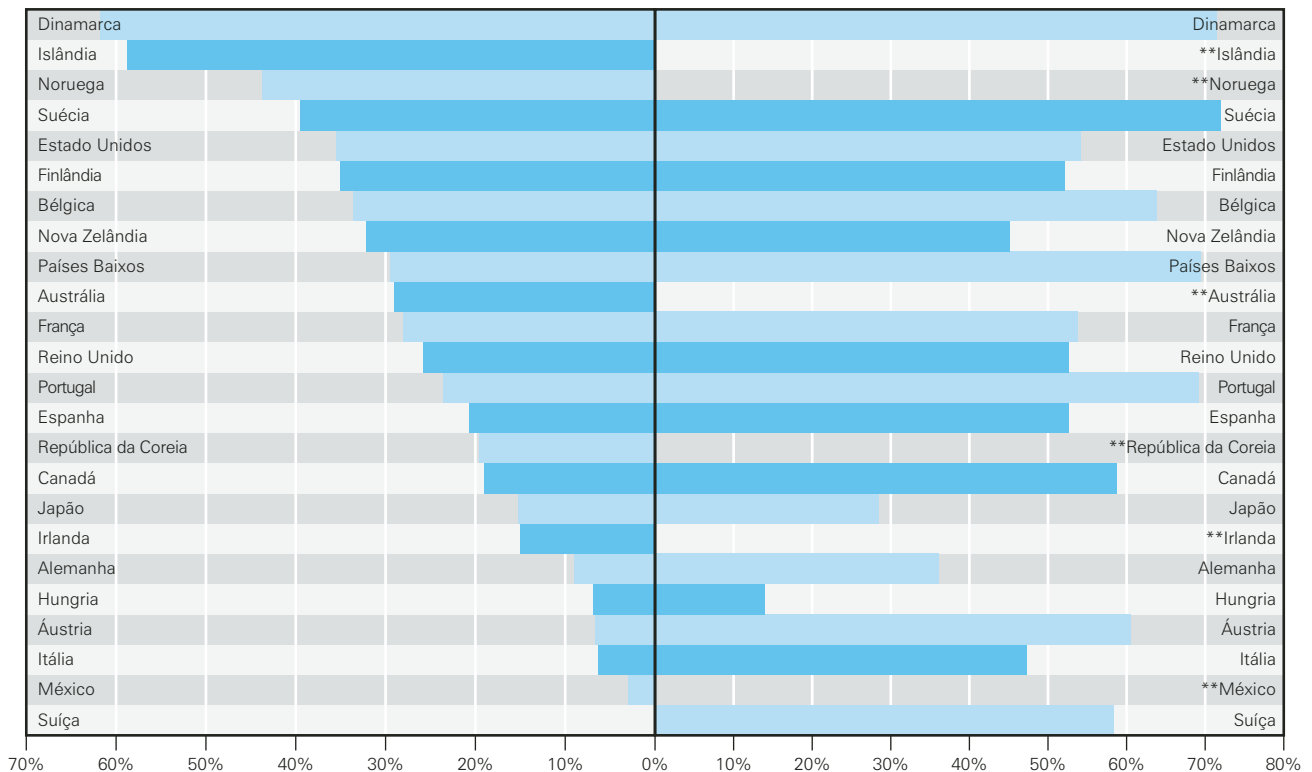
\* Esta opção existe actualmente em vários países nórdicos, onde as crianças também têm o direito legal a um lugar num serviço para a primeira infância de uma autoridade local no termo da licença parental.

**Quadro 3 - Disparidades na prestação de cuidados às crianças**

A tabela permite comparar a percentagem de mulheres que têm crianças pequenas e estão a trabalhar, e a percentagem de crianças menores de três anos que estão inscritas em estruturas de cuidados licenciadas. As disparidades reveladas são uma indicação aproximada da utilização de serviços informais de cuidados para crianças.

**Inscrição de crianças de 0-3 anos em estruturas de cuidados licenciadas, 2004**

**Taxas de emprego de mulheres cujo filho mais novo tem menos de 3 anos, 2005**



\*\* Não existem dados disponíveis.

Fonte da inscrição de crianças dos 0 – 3 anos em estruturas de cuidados licenciadas: Base de Dados da Família da OCDE e Base de Dados da Educação da OCDE.

Nota: Os dados relativos ao Canadá e à Alemanha dizem respeito a 2001; os dados relativos à França reflectem o ano de 2002; os dados relativos à Islândia, ao México e à Noruega dizem respeito a 2003; e os dados relativos à Austrália, à Dinamarca, à República da Coreia e aos Estados Unidos dizem respeito a 2005.

Fonte das taxas de emprego das mães cujo filho mais novo tem 0 – 3 anos: OCDE (2007) *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life* (Vol. 5); *Babies and Bosses* (Austrália, Australian Bureau of Statistics (2005); 6224.0.55.001 *FA2 Labour Force Status and Other Characteristics of Families*; Estatísticas do Canadá (dados de 2001), Estatísticas da Dinamarca (dados de 1999), Estatísticas da Finlândia (dados de 2002), Estatísticas da Islândia (dados de 2002 relativos às mulheres de 25 – 54 anos), autoridades japonesas (dados de 2001), LFS Suíço (inquérito às forças de trabalho) (2006 dados do segundo trimestre), UK Office of National Statistics (Serviço Nacional de Estatística do Reino Unido) (dados de 2005), e o inquérito actual dos EUA sobre a população (dados de 2005); todos os outros países da UE, Inquérito Europeu sobre as Forças de Trabalho (dados de 2005), excepto relativamente à Itália, que dizem respeito a 2003.

desfavorecidas constitui uma lacuna importante nesta primeira tentativa de elaborar um conjunto de padrões mínimos internacionalmente comparáveis em matéria de serviços destinados à primeira infância.

**Crianças mais velhas**

Para as crianças mais velhas, as de quatro a cinco anos, o indicador escolhido (indicador de referência 4) é o nível de inscrição em estabelecimentos pré-escolares subsidiados e acreditados pelo Estado por um período mínimo de 15 horas semanais.

Nesta idade, o quinto ano de vida, não há dúvida sobre os benefícios da educação pré-escolar. É também uma idade em que quase todos os pais consideram que os seus filhos devem participem em alguma

espécie de actividade de aprendizagem regular em grupo que ajude a prepará-los para o início da escolaridade formal.

Por estes motivos, o valor proposto como padrão mínimo é uma taxa de inscrição de 80% para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Como mostra o Quadro 1, este indicador de referência, é cumprido por 15 dos 25 países da OCDE relativamente aos quais existem dados (embora, surpreendentemente, não pela Finlândia).

A maioria dos governos europeus já garante um lugar no pré-escolar a todas as crianças de quatro anos, embora o número de horas semanais seja variável. Outros países da OCDE seguem na mesma direcção a diferentes velocidades. O ideal seria que a taxa de inscrição de

crianças de quatro anos fosse de praticamente 100%, e, uma vez mais, resta saber se um indicador de referência de 80% não irá mascarar ou sancionar o facto de os 20% que podem não estar servidos serem provavelmente crianças de contextos desfavorecidos. Outra insuficiência manifesta do indicador é o facto de não reflectir o número de horas diárias disponibilizadas pelos serviços – um factor primordial para muitos milhões de pais com empregos a tempo inteiro.

Por essa razão, o indicador de referência 4 deverá ser lido mais como um sinal orientador do que como um objectivo.

**Qualidade e pessoal**

O acesso sem qualidade não é vantajoso. Por isso, todos os governos da OCDE enfrentam o difícil desafio de definir e

## Caixa 5 Alemanha: os filhos dos imigrantes

Em princípio, a transição para os cuidados infantis fora de casa é uma oportunidade para reduzir as desvantagens com que se deparam os filhos das famílias imigrantes.

Ao promover a integração e o desenvolvimento de aptidões linguísticas, a educação e os cuidados na primeira infância deveriam permitir diminuir as barreiras com que se deparam muitos filhos de imigrantes na entrada para o sistema formal de educação.

Ainda não é possível fazer uma comparação transnacional dos serviços para os filhos dos imigrantes. Mesmo no interior de cada país verificam-se grandes diferenças entre as diversas categorias de imigrantes e o tipo de desigualdade com que se deparam. Contudo, alguns países da OCDE estão a tentar acompanhar os progressos dos filhos das famílias de imigrantes e avaliar o contributo dos serviços de educação e cuidados na primeira infância.

Na Alemanha, por exemplo, vários estudos recentes tentaram definir a questão de um modo mais claro.

Destacamos a seguir algumas das principais conclusões.

Em média, os filhos das famílias de imigrantes:

- Estão em maior risco de crescer na pobreza (um estudo concluiu que o risco de pobreza para os filhos dos imigrantes era de cerca do dobro do das crianças de nacionalidade alemã).
- Têm um menor conhecimento da língua alemã – um factor indispensável para a integração social e para o sucesso escolar.
- Começam a escola significativamente mais tarde do que as crianças alemãs.
- Tiram (em média) piores notas na escola primária.
- Ficam ainda mais para trás no ensino secundário.
- Têm duas vezes mais probabilidades de ter problemas com outras crianças, por exemplo, de ser importunadas ou intimidadas.
- Têm menos espaço e vivem com mais pessoas em casa, e têm menos probabilidades de dispor de um sítio para estudar sem serem perturbadas.\*
- Têm quatro vezes mais probabilidades de ter de repetir o ano entre o 1º e o 3º grau do ensino primário.
- Têm mais probabilidades do que as crianças com nacionalidade alemã de, aos 10 anos, serem aconselhadas a ir para a *Hauptschule* e menos probabilidades de entrar para o *Gymnasium* ou para a *Realschule*.\*\*
- Depois de deixarem a escola, têm menos probabilidades de entrar num curso de formação.
- Têm mais probabilidades de sofrer de excesso de peso.
- Recorrem menos a serviços médicos.
- Têm menos probabilidades do que as crianças alemãs de ser inscritas num serviço pré-escolar.

Estudos feitos a filhos de famílias de imigrantes inscritos no pré-escolar revelaram que:

- Quanto mais tempo os filhos de imigrantes frequentarem um ensino pré-escolar, menores são as disparidades entre as suas competências no que diz respeito à língua alemã e as das crianças que não são filhas de imigrantes.
- A frequência do pré-escolar melhorou os resultados escolares dos filhos de imigrantes ao ponto de se poder considerar que tinham as mesmas oportunidades educacionais que os filhos de famílias alemãs de baixos rendimentos (que, no estudo em causa, não pareciam ter beneficiado de maneira significativa da educação pré-escolar).
- Os filhos de imigrantes têm menos probabilidades de dominar a língua alemã se frequentarem um estabelecimento pré-escolar com uma elevada percentagem de crianças do mesmo grupo étnico.

Uma série de advertências importantes:

- Alguns dos estudos realizados são de pequena envergadura e podem não ser representativos à escala nacional.
- Os resultados escolares podem ser um reflexo de famílias mais pobres, bairros mais pobres e pais com um menor grau de instrução. Os serviços para a primeira infância e os esforços das escolas primárias, por si só, não podem compensar plenamente estes problemas estruturais.
- O tipo de escolas frequentadas por filhos de imigrantes também pode reflectir o seu estatuto sócio-económico e residencial.

Nota: Informações de: Clauss S. e B. Nauck, 2008, *The Situation of Immigrant Children in Germany, a Literature Review*, um relatório preparado para o Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF sobre *Children in Immigrant Families in Rich Countries*, com edição de D. Hernandez (brevemente disponível).

\* Quando se pediu a crianças na Alemanha para avaliarem a sua própria situação em casa, numa escala de sete pontos de 'muito má' até 'muito boa', a pontuação média para os filhos de imigrantes foi de 6.1, pouco menos da pontuação média de 6.5 registada para crianças não imigrantes.

\*\* Aos 10 anos de idade, as crianças do sistema educativo alemão são seleccionadas para um dos três tipos diferentes de ensino secundário – *Gymnasium*, *Realschule* ou *Hauptschule*. O *Gymnasium* disponibiliza a educação académica mais clássica e tem quase o monopólio da entrada para a universidade. Tradicionalmente, a *Realschule* conduz a formação e empregos mais qualificados. A *Hauptschule* tem o estatuto mais baixo, é a que abrange menos opções para uma formação adicional e é a via usual para o trabalho menos qualificado. Poucas crianças mudam de rumo depois de ter sido feita a selecção inicial.



supervisionar a qualidade dos serviços para a primeira infância. O ideal seria que esta tarefa envolvesse os pais e a comunidade, assim como os profissionais de cuidados infantis e as instituições acadêmicas.

A investigação disponível é consistente ao concluir que a qualidade da educação e cuidados para a primeira infância depende, acima de tudo, da capacidade do pessoal para estabelecer relacionamentos com as crianças e ajudar a criar um ambiente seguro, coerente, sensível, estimulante e gratificante. Por outras palavras, os bons cuidados infantis são uma extensão de um bom exercício da parentalidade. Ou, conforme o já citado relatório do US National Research Council refere, *“Se há componente particularmente decisiva em matéria de qualidade, esta assenta no relacionamento entre a criança e o educador e na capacidade do adulto para reagir às manifestações da criança.”*<sup>15</sup>

Esta é, pois, a essência da ‘qualidade’, a qual é evidentemente difícil de medir.

Contudo, é possível medir alguns requisitos prévios da qualidade – sobretudo a disponibilidade de um número suficiente de profissionais de cuidados infantis devidamente formados, supervisionados e bem remunerados. Por essa razão, os indicadores de referência 5, 6 e 7 estabelecem critérios mínimos para três dos aspectos-chave mensuráveis da qualidade da educação e dos cuidados para a primeira infância, e compara a actuação dos países relativamente a esses aspectos.

Em geral, o quadro não é encorajador. O relatório da OCDE de 2006, *Starting Strong* conclui, por exemplo, que *“existe [muitas vezes] uma grande disparidade de salário entre o pessoal que presta cuidados infantis e os professores, e, na maioria dos países, o pessoal encarregado dos cuidados tem pouca formação e auferê salários próximos dos níveis do ordenado mínimo. Não surpreende que a rotatividade dos funcionários neste sector seja elevada.”*

Em muitos países, os profissionais dos cuidados infantis encontram-se no fundo da tabela salarial e têm poucas perspectivas em matéria de segurança no emprego e de carreira. Em alguns países, nomeadamente a Austrália, o Reino Unido e os Estados Unidos, o emprego em infantários e centros de dia é considerado como um trabalho adequado

para pessoas muito jovens, não qualificadas ou que estão em trânsito, ou que reúnem estas três condições. Quando o salário é baixo, as taxas de rotatividade do pessoal têm tendência a ser elevadas (30% por ano entre os funcionários das estruturas de cuidados infantis nos Estados Unidos, por exemplo, em comparação com menos de 7% para os professores das escolas). *“Essas taxas elevadas de rotatividade”,* comenta o Conselho Científico Nacional dos EUA, *“estão a prejudicar as relações que as crianças pequenas estabelecem com os adultos que se ocupam delas durante uma grande parte do dia.”*

Trata-se da prestação de cuidado infantis a custos muito baixos. E não serve.

Habitualmente os salários representam cerca de três quartos dos custos da prestação de serviços destinados à primeira infância. Como está também claramente provado que um pessoal com níveis mais elevados de educação e qualificações mais especializadas estabelece uma interacção mais estimulante e gratificante com as crianças, a margem para a redução de custos é limitada se se quiser manter a qualidade. Além disso, os serviços que não têm a qualidade exigida não trazem benefícios para as crianças e podem até ser prejudiciais; por isso, são um desperdício de dinheiro por muito baratos que sejam. E o que é ainda pior é que do ponto de vista do interesse superior da criança, eles desperdiçam uma oportunidade irrepetível.

O indicador de referência 5 exige que todo o pessoal tenha pelo menos uma formação inicial antes de começar a trabalhar num serviço de educação e cuidados para a primeira infância. O valor sugerido de 80%, actualmente ligado a este indicador aplica-se a todo o pessoal que trabalha regularmente com crianças pequenas, incluindo as pessoas que prestam assistência no bairro ou em casa. Em caso de haver necessidade de empregar pessoas não qualificadas para cobrir as necessidades de curto prazo, a frequência de um curso de iniciação credenciado em matéria de cuidados na primeira infância deveria ser obrigatório por lei. O indicador 5 também tenta também responder à questão da qualidade e da continuidade do pessoal, estipulando que o alinhamento do seu salário e das suas condições de trabalho com os dos

profissionais de educação ou de assistência social deve ser pelo menos encarado.

Este indicador de referência tem também óbvios pontos fracos, pois não capta a extensão ou a duração da formação necessária, ou o alcance da formação em exercício e o apoio que o pessoal dos serviços de educação e cuidados na primeira infância necessita, ou a determinação dos governos para por em prática em vez de ‘encarar’ uma revalorização das profissões dedicadas aos cuidados na primeira infância.

Não obstante, é significativo e perturbador que apenas 17 dos 25 países da OCDE analisados respondam a este indicador de referência relativamente modesto. Também é surpreendente que a Dinamarca e a Noruega, cujos serviços para a primeira infância têm boa reputação, não atinjam o nível mínimo de 80% em matéria de formação inicial do pessoal encarregado dos cuidados na primeira infância.

O indicador de referência 6 reforça a dimensão relativa à formação em ‘cuidados de qualidade’, estipulando que um mínimo de 50% do pessoal dos centros de educação e cuidados infantis, incluindo os auxiliares e todos os consultores e educadores, devem ter completado um mínimo de três anos de ensino do terceiro grau, com uma especialização no domínio da primeira infância ou numa área relacionada. Como o quadro 1 revela, 20 dos 25 países da OCDE conseguiram alcançar este padrão, com as únicas excepções da Áustria, Finlândia, Japão, Noruega e Suíça.

Este indicador de referência tem também limitações óbvias e teve de ser interpretado de modo bastante amplo para admitir: a) países em que a qualificação exigida é um diploma universitário de dois anos e b) países como a França, a Irlanda e o Reino Unido em que basta uma qualificação como professor do ensino primário, sem formação especial relativa às necessidades de desenvolvimento das crianças em idade pré-escolar.\*

\* Esta é uma das razões pelas quais os serviços para a primeira infância nestes países se inclinam para a ‘escolarização’ da educação e dos cuidados para a primeira infância, o que muitas vezes significa ensinar em grupos grandes, dando pouca atenção a cada uma das crianças e à sua preparação para tipos específicos de aprendizagem.

O indicador de referência 7 analisa a dimensão do grupo e os rácios de profissional por criança. Especificamente, estabelece um mínimo de um profissional por cada 15 crianças de quatro a cinco anos e uma dimensão máxima do grupo de 24. Como demonstra o quadro 1, apenas 12 dos 25 países da OCDE cumprem actualmente este critério.

Em muitos dos países que não cumprem o critério estabelecido serão necessários aumentos significativos de financiamento para que os rácios de educadores por criança baixem para 1:15 e para que os grupos tenham um máximo de 24 crianças. O México, por exemplo, tem

muito a fazer se quiser alcançar este indicador de referência uma vez que está a expandir rapidamente a educação pré-escolar a toda a população infantil.

Mas serão também necessários aumentos significativos de gastos em alguns países mais ricos da OCDE, tais como a Irlanda onde as crianças mais pequenas frequentam muitas vezes turmas com os piores rácios de profissional por criança.

Na prática, os rácios aceitáveis por criança variam consoante as circunstâncias, incluindo o número de horas diárias de permanência num centro de cuidados infantis. Porém, as investigações revelam claramente que as crianças pequenas

necessitam de muita atenção e apoio de carácter individualizado – de relações mais do que de uma aprendizagem colectiva. É amplamente reconhecido que os bebés e as crianças muito pequenas não estão preparados para actividades de grupo; mas mesmo no caso de crianças de quatro e cinco anos, os grupos mais pequenos permitem realizar actividades mais estimulantes e mais sintonizadas com os interesses e o estágio de desenvolvimento de cada criança.

Em geral, estes três indicadores de referência relativos à 'qualidade' (5, 6 e 7) representam apenas um 'limite' mínimo de contributos que são considerados

## Caixa 6 Direitos da criança: na primeira infância

**“A educação da criança deve destinar-se a promover o desenvolvimento da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicas na medida das suas potencialidades.”**

*Artigo 29.º da Convenção sobre os Direitos da Criança*

O Comité dos Direitos da Criança foi incumbido pelas Nações Unidas de promover e acompanhar os progressos dos países do mundo em matéria da aplicação da Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança.

Desde a entrada em vigor da Convenção, em 1990, o Comité adoptou oito Comentários Gerais para orientar os governos no cumprimento das suas obrigações decorrentes da Convenção. Um deles – Comentário Geral n.º 7 *sobre A aplicação dos direitos da criança na primeira infância* – tem particular relevância para a educação e os cuidados destinados às crianças mais pequenas.

### Comentário Geral n.º 7

O Comentário Geral n.º 7 sublinha que as crianças pequenas têm direitos desde o início das suas vidas. E reconhecem também a especial vulnerabilidade dos mais pequenos à pobreza, à discriminação e a outras adversidades que podem comprometer os seus direitos e prejudicar as suas capacidades e o seu bem-estar.

A primeira infância é, pois, um período crucial no que diz respeito aos direitos das crianças. Por conseguinte, todos os governos são incentivados a trabalhar no sentido do cumprimento dos direitos das crianças mais pequenas através da adopção de políticas, leis, programas, práticas abrangentes, e da formação profissional e investigação. Em particular, considera-se que o direito à educação durante a primeira infância começa à nascença.

O Comentário Geral n.º 7 estabelece os seguintes pontos específicos:

- As crianças pequenas em geral não devem em circunstância alguma sofrer de discriminação, por exemplo, nos casos em que as leis não oferecem uma protecção contra a violência igual para todas as crianças, incluindo as crianças pequenas. As crianças pequenas estão particularmente expostas à discriminação devido à sua relativa impotência e à sua dependência de outros para a realização dos seus direitos.
- A discriminação pode consistir em níveis de nutrição reduzidos, na falta de cuidados e de atenção, na restrição das oportunidades para brincar, para aprender e beneficiar da educação; ou na inibição da livre expressão dos seus sentimentos e opiniões. A discriminação também pode assumir a forma de tratamento severo e de expectativas não razoáveis, que podem chegar à exploração e abuso.
- A discriminação potencial em matéria de acesso a serviços de qualidade para crianças pequenas é particularmente preocupante, designadamente quando os serviços de saúde, educação, assistência social e outros não estão universalmente disponíveis e são prestados por uma combinação de organizações estatais, privadas e de solidariedade.
- Como primeiro passo, o Comité encoraja os Estados Partes a controlar a disponibilidade e acessibilidade de serviços de qualidade, que contribuam para a sobrevivência e o desenvolvimento das crianças pequenas, nomeadamente através da recolha sistemática de dados, desagregados em termos de grandes variáveis relacionadas com as características e as circunstâncias das crianças e das suas

indissociáveis do tipo de relacionamento entre profissionais e crianças que constituem a essência da qualidade e das boas práticas em matéria de educação e cuidados na primeira infância.

Actualmente, apenas cinco países da OCDE – a Hungria, a Islândia, a Nova Zelândia, os Países Baixos e a Suécia – cumprem estes três pontos. Seis países – a Austrália, a Bélgica (Flandres), o Canadá, a Irlanda, o Japão e a Noruega – cumprem apenas um.

Nos países que não cumprem os padrões mínimos de qualidade em matéria de serviços para a primeira infância, é possível que a existência de um requisito

prévio para o progresso rápido possa provocar mudanças na atitude dos poderes públicos. Em alguns países é ainda frequente considerar que para tomar conta de bebés e de crianças pequenas pouca ou nenhuma formação é necessária, que poderá ser necessária alguma formação adicional para as pessoas a quem são confiadas crianças dos três aos cinco anos e que um nível mais elevado de formação é apenas necessário para os professores de crianças mais velhas. Estas opiniões estão ultrapassadas e são perigosas.

Em termos práticos, a melhoria das condições de salário e de trabalho seriam um passo evidente no sentido da mudança

de mentalidades e de uma valorização da profissão. De igual modo, a integração dos cuidados na primeira infância na formação de professores e técnicos sociais (como já sucede na Dinamarca, Finlândia e Suécia, onde os auxiliares de centros infantis têm a possibilidade de adquirir formação complementar que lhes permite obter qualificações mais elevadas). A existência de oportunidades e de qualificações académicas em educação e cuidados para a primeira infância também ajudaria a elevar o estatuto da profissão e a ancorar a prática na investigação e na elaboração de políticas com base em provas.

famílias. Como segundo passo, podem ser necessárias medidas para garantir a todas as crianças as mesmas oportunidades que lhes permitam beneficiar dos serviços disponíveis.

- Os Estados Partes devem tentar sempre disponibilizar programas que complementem o papel dos pais, elaborados na medida do possível em colaboração com os pais, nomeadamente através de iniciativas colectivas que reúnam pais, professores e outros profissionais a fim de promover o desenvolvimento “da personalidade da criança, dos seus dons e aptidões mentais e físicas na medida das suas potencialidades” (artigo 29.º da Convenção sobre os Direitos da Criança).
- Os profissionais da primeira infância – tanto no sector público como no privado – devem dispor de uma preparação sólida, de formação contínua e de uma remuneração adequada. Neste contexto, os Estados Partes são responsáveis pela criação de serviços que visem o desenvolvimento na primeira infância. O papel da sociedade civil deverá complementar o papel do Estado – e não substituí-lo. Nos casos em que os serviços não estatais desempenham um papel preponderante, o Comité recorda aos Estados Partes que estes têm a obrigação de monitorizar e regulamentar a qualidade da prestação para garantir a protecção dos direitos das crianças e a realização do seu interesse superior.
- O respeito pelas capacidades evolutivas das crianças pequenas é crucial para a realização dos seus direitos, e é especialmente significativo durante a primeira infância devido às rápidas transformações dos mecanismos físico, cognitivo, social e emocional das crianças, desde a mais tenra idade até ao início da escolarização.
- As capacidades evolutivas devem ser consideradas como um processo positivo e habilitante, não um pretexto para práticas autoritárias que restrinjam a autonomia e a liberdade de expressão da criança, tradicionalmente justificadas pela relativa imaturidade das crianças e pela sua necessidade de socialização. Os pais (e outros) devem ser encorajados a oferecer “directivas e orientações” centradas na criança, através do diálogo e do exemplo, de modo a reforçar as capacidades das crianças pequenas para exercerem os seus direitos, nomeadamente o direito à participação (artigo 12.º) e o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (artigo 14.º).
- Para garantir que os direitos das crianças pequenas sejam plenamente realizados durante esta fase crucial das suas vidas (e tendo em conta o impacte das experiências da primeira infância sobre as suas perspectivas a longo prazo), os Estados Partes são instados a adoptar para a primeira infância planos abrangentes, estratégicos e limitados no tempo num quadro que assente nos direitos das crianças. Para tal é necessário um aumento das alocações em termos de recursos humanos e financeiros para os serviços e programas destinados à primeira infância.
- Os Estados Partes são encorajados a desenvolver parcerias sólidas e equitativas entre o governo, os serviços públicos, as organizações não governamentais, o sector privado e as famílias para financiar serviços globais de modo a apoiarem os direitos das crianças pequenas.

Por último, deve referir-se que níveis mais elevados de formação de pessoal, uma melhor proporção entre o número de crianças por profissional e grupos mais pequenos são elementos particularmente importantes em centros destinados a crianças em risco e às que têm necessidades educativas especiais. Sem recursos adicionais para tal, é muito menos provável que a educação e os cuidados na primeira infância façam diferença na vida das crianças desfavorecidas.

## Orçamentos

Em termos gerais, o nível de empenho nacional relativamente à qualidade e disponibilidade de educação e cuidados para a primeira infância reflecte-se também no nível do investimento público em serviços para a primeira infância.

O Quadro 4 mostra o nível actual desses gastos nos 23 países da OCDE para os quais existem dados disponíveis (sem incluir as prestações familiares ou os custos das licenças parentais).

Uma vez mais, estes valores devem ser tratados com prudência; as estatísticas oficiais nem sempre são claras ou uniformes no registo do que está e do que não está incluído nos serviços para a primeira infância.\* O valor de 1,3% do PIB atribuído à Suécia, por exemplo, está muito provavelmente subestimado (uma vez que os centros pré-escolares na Suécia são de alta qualidade e estão disponíveis durante muitas horas por dia, ao longo de todo o ano de trabalho). Outro dado a ter em conta é que, em alguns casos, os gastos das autoridades estaduais e locais podem ser excluídos dos valores nacionais. O Quadro 4 também não consegue captar o ritmo a que se processa a mudança na configuração dos serviços para a primeira infância; na República da Coreia e no Reino Unido, por exemplo, os gastos do governo com educação pré-escolar quadruplicaram na última década.

Em geral, o Quadro 4 mostra que os governos dos países da OCDE estão a gastar actualmente uma média de 0,7% do PIB em serviços para a primeira infância. E mostra ainda que os países do topo da

tabela de classificação geral gastam aproximadamente o dobro da média da OCDE. Apenas seis países da OCDE cumprem oito ou mais indicadores de referência (Quadro 1) e são os mesmos seis países que estão no cimo da tabela dos gastos governamentais em serviços para a primeira infância (Dinamarca, Finlândia, França, Islândia, Noruega e Suécia).

A partir dos dados disponíveis, pode-se concluir que em geral muitos países da OCDE precisam de quase duplicar os níveis actuais de gastos em serviços para a primeira infância a fim de cumprirem os padrões mínimos aceitáveis.

É possível chegar à mesma conclusão genérica, colocando a questão no sentido inverso – qual poderá ser o custo de uma educação e cuidados de qualidade por criança? Embora haja poucos dados, a experiência dos Estados Unidos sugere que esse custo na região será de cerca de 5.000 dólares anuais por criança pela frequência escolar a meio tempo e de cerca de 9.000 dólares anuais para programas escolares a tempo inteiro. Para as crianças com menos de três anos, que requeiram um número mais elevado de membros do pessoal por criança, os custos serão necessariamente superiores.

Estes números sugerem que os custos por criança serão provavelmente superiores aos que são habitualmente gastos nos primeiros anos de escolaridade obrigatória. Porém, a mensagem central desses estudos é a de que os programas que proporcionam benefícios mensuráveis requerem níveis de pessoal e de formação elevados, e que os benefícios dos serviços para a primeira infância que se encontram abaixo de um determinado patamar de custos e qualidade serão poucos ou nenhuns.

Por conseguinte, tudo leva a crer que, tanto ao nível macro como ao nível micro, muitos países da OCDE precisam de duplicar os níveis actuais de gastos para cumprirem os padrões mínimos de serviços para a primeira infância.

Na maioria dos países, é necessário um investimento suplementar para responder a questões decisivas tais como a oferta de serviços para crianças desfavorecidas, uma formação mais alargada do pessoal e o aumento do horário de

funcionamento dos centros para a primeira infância a fim de satisfazer as necessidades tanto das crianças como dos pais. Nos países em que o sector privado é o principal prestador de serviços de cuidados infantis, também será necessário um investimento adicional para estabelecer e aplicar os padrões, e para permitir aos pais – através de subsídios, benefícios fiscais ou esquemas de vales – escolher e pagar por serviços credenciados para os seus filhos.

Procurando ter em conta as realidades actuais, o indicador de referência 8 fixa o nível exigido de gastos do governo com serviços para a primeira infância num mínimo de 1% do PIB. Apenas 6 dos 25 países da OCDE relativamente aos quais existem dados disponíveis atingem ou ultrapassam este nível. Os gastos ainda não atingiram metade deste nível na Austrália, Espanha, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Países Baixos, República da Coreia, e Suíça.

## O contexto mais alargado

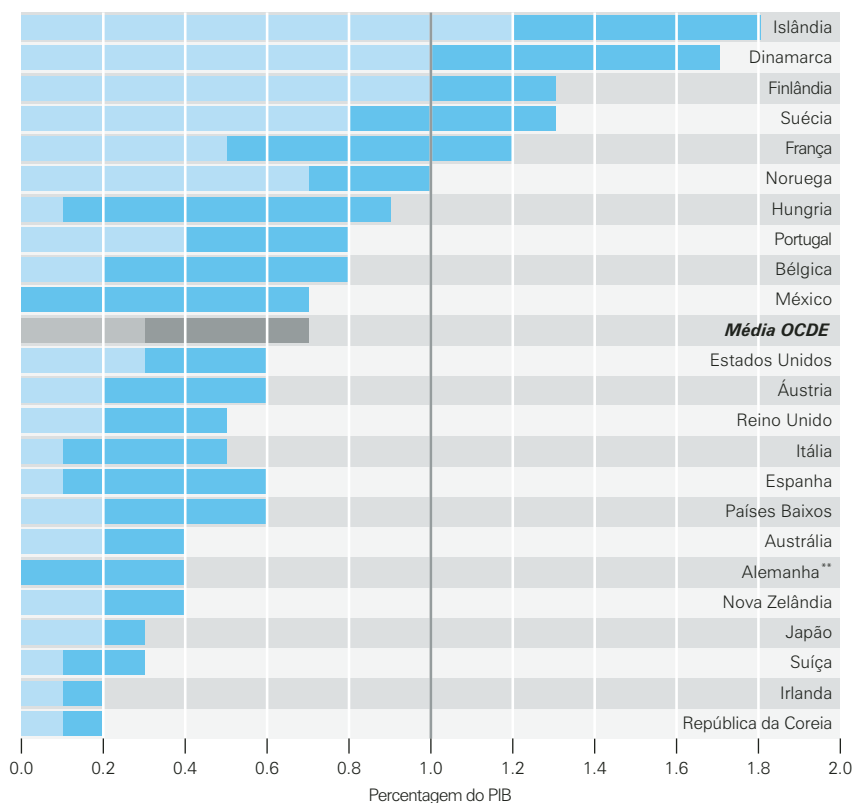
Por último, a eficácia dos serviços para a primeira infância também deve ser avaliada no contexto em que estes serviços operam. Por muito bons que estes serviços possam ser, não se pode esperar que os mesmos, por si só, quebrem as amarras da pobreza e da exclusão social. Apenas políticas de longo prazo em matéria de emprego, habitação, qualificação profissional, combate à discriminação, transferências sociais e níveis adequados de salário mínimo conseguem diminuir desigualdades enraizadas. Esta é a razão pela qual um relatório do Conselho Nacional de Investigação dos Estados Unidos sobre desenvolvimento na primeira infância faz a seguinte recomendação:

*“...O Congresso deve avaliar as políticas fiscais, salariais e de apoio ao rendimento... em função da sua eficácia para garantir que nenhuma criança cujas necessidades sejam asseguradas pelo equivalente de um adulto que trabalhe a tempo inteiro viva na pobreza, e que nenhuma família seja vítima de pobreza extrema e persistente, independentemente da sua situação de emprego.”<sup>17</sup>*

Não são ainda totalmente compreendidos os mecanismos exactos através dos quais um baixo rendimento familiar tende a comprometer o futuro das crianças. Além da estreita ligação entre as desvantagens

\* Relativamente às recomendações específicas sobre o que deve estar incluído nas despesas governamentais com serviços para a primeira infância, de acordo com modelos de financiamento diferentes, ver o Capítulo III de *Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries*, Innocenti Working Paper 2008-02, divulgado em <www.unicef-irc.org>.

**Quadro 4 – Gastos públicos em serviços de cuidados infantis e educação pré-escolar, percentagem do PIB\*, 2003**



Fonte: OCDE (2007), Base de dados das Prestações Sociais 1980-2003.

\* Não incluindo os benefícios familiares nem os custos das licenças parentais.

\*\* A baixa classificação da Alemanha reflecte o facto de os gastos com crianças dos 0 a 3 anos estarem listados com 0% na Base de dados da família da OCDE de onde os dados são retirados. Os fundos federais para os Bundesländer não estão assinalados para os serviços para a primeira infância; em consequência, o investimento fica ao critério de cada Land. Os novos Bundesländer (ex-Alemanha de Leste) apresentam as taxas mais elevadas da Europa (37%) de frequência das crianças pequenas dos serviços de assistência para crianças. Nos antigos Bundesländer (ex-Alemanha Ocidental) há um investimento público significativo em serviços de assistência à infância, que chega a ultrapassar os € 10.000 anuais por criança em algumas das cidades maiores.

para as crianças e o grau de instrução e rendimento dos pais, são também conhecidas as conexões entre as pressões económicas e a incidência de depressão, de doenças mentais, de falta de auto-estima e do abuso de substâncias (todas elas associadas a comportamentos parentais deficientes, indiferentes e por vezes violentos). De um modo geral, trabalhos de investigação realizados em diversos países concluem que a pobreza na infância está associada a comportamentos negativos na adolescência e na vida adulta. Mais do que qualquer outra variável, o baixo rendimento familiar é o indicador que com maior fiabilidade permite prever problemas educativos, psicológicos e comportamentais.

Todos estes factores nos remetem inevitavelmente para a questão da pobreza infantil que não pode ser ignorada em qualquer tentativa para sugerir padrões mínimos para os serviços destinados à primeira infância.

Assim, o indicador de referência 9 sugere a necessidade de fazer baixar as taxas de

pobreza infantil para um nível mínimo de modo a que os serviços para a primeira infância possam explorar todo o seu potencial. A taxa de pobreza infantil é aqui definida como a percentagem de crianças que cresce em famílias cujo rendimento, ajustado à dimensão da família, é inferior a 50% da mediana do rendimento do país em causa.<sup>18</sup>

Especificando, sugere-se que a taxa de pobreza infantil deve ser inferior a 10%. Tal percentagem está em conformidade com o 6º relatório desta série *Report Card*, que defende, para os países da OCDE, uma diminuição progressiva da pobreza infantil para níveis inferiores a 10% mediante o estabelecimento de objectivos e prazos limitados no tempo, apoiados por um amplo consenso público e político (de modo a que o compromisso possa manter-se a longo prazo e não dependa deste ou daquele partido político).\*

O Quadro 1 utiliza os dados mais recentes (2008) para mostrar quais os países da OCDE que actualmente cumprem o indicador de referência proposto de

‘menos de 10% das crianças a crescer na pobreza’. Dos 25 países da OCDE relativamente aos quais existem dados, apenas 10 cumprem o padrão exigido. O Quadro 1 mostra também que o indicador de referência da ‘pobreza infantil reduzida’ é alcançado por 8 dos 10 países do topo da tabela classificativa geral dos indicadores de referência.\*\*

### Inclusão

A transição para os cuidados infantis fora de casa representa uma grande oportunidade para esbater a relação que existe entre a pobreza e as perspectivas mediocres para as crianças. Permitir que todas as crianças beneficiem de educação e cuidados de qualidade na primeira infância pode e deve ser um ideal atingível à medida que se vai processando a transição.

\* O *Report Card* n.º 6 do Centro Innocenti também sugere que os países que já atingiram o objectivo de ‘menos de 10%’ de pobreza infantil devem ambicionar um valor de 5% ou menos.

\*\* Infelizmente, não existem dados para crianças de diferentes grupos etários; os números divulgados aplicam-se a todas as crianças e jovens até aos 17 anos. A existência de dados específicos sobre crianças menores de seis anos ajudaria a uma maior afinação dos indicadores de referência.

O mais provável – e o padrão que prevalece actualmente em muitos países da OCDE – é que a transição para os cuidados infantis accentue as desigualdades existentes. Com efeito, um tal resultado pode-se considerar inevitável se a transição se processar de modo a que as crianças das famílias desfavorecidas recebam uma educação e cuidados de qualidade inferior na primeira infância. Considerando que todos os outros factores são iguais, as famílias de baixos rendimentos estão sob maior pressão para encontrar soluções para a guarda das crianças o mais cedo possível e com o menor custo possível. Na ausência de políticas específicas e bem financiadas destinadas a proporcionar serviços de qualidade às crianças vulneráveis, é provável que a transição para os cuidados fora de casa contribua para alimentar a espiral das desigualdades. E se quisermos evitar que esta possibilidade se torne realidade, os governos deverão planejar, providenciar e supervisionar os serviços para a primeira infância, de modo a garantir a inclusão das crianças desfavorecidas. Na maioria dos casos, isto irá implicar serviços de qualidade disponíveis para todos, subsidiados por organismos governamentais com orçamentos flexíveis e uma maior concentração de recursos, pessoal e competências nas áreas de maior necessidade.

Não existem dados internacionalmente comparáveis para medir o progresso no sentido de um tal objectivo. Mas, para que este factor crucial não seja omitido, o indicador de referência 10 propõe uma medição alternativa de ‘alcance’. Como um guia para o compromisso de cada país da OCDE no sentido de proporcionar serviços essenciais para *todas* as crianças, incluindo as mais pobres e as mais vulneráveis, analisa o actual nível de alcance dos serviços básicos de saúde infantil.

A fim de identificar os países que têm demonstrado uma determinação sustentada para garantir que mesmo as crianças das famílias mais marginalizadas sejam abrangidas, o indicador de referência 10 coloca a fasquia alta. Mais precisamente, propõe uma taxa de mortalidade infantil inferior a 4 por 1.000 nados-vivos, uma taxa de baixo peso à nascença inferior a 6% e uma taxa de imunização superior a

95% para crianças entre os 12 e os 23 meses (para a imunização contra as principais doenças infantis evitáveis através da vacinação). Considera-se que os países que satisfaçam dois destes três níveis mínimos cumprem o indicador de referência 10. Actualmente, apenas 8 de 25 países o fazem (Quadro 5) – a Finlândia e a Suécia (que preenchem os três critérios de alcance), juntamente com a Bélgica (Flandres), a Islândia, o Japão, a Noruega, a República da Coreia e a Eslovénia.

Muitos países ricos têm serviços de saúde infantil excelentes e fizeram progressos extraordinários na redução da mortalidade dos bebés, do baixo peso à nascença e das doenças evitáveis através da vacinação. Mas para efeitos do indicador de referência 10, o que conta não é o progresso dos serviços de saúde enquanto tal, mas os esforços para chegar a *todas* as crianças, em particular às que estão em maior risco devido à pobreza, ao isolamento cultural ou à exclusão social.

## Reduzir as disparidades

Os 10 indicadores de referência propostos devem ser considerados como uma primeira tentativa para o estabelecimento de um núcleo comum de padrões mínimos para os serviços destinados à primeira infância, cujo aperfeiçoamento futuro dependerá de definições estabelecidas de comum acordo, indicadores mais sensíveis e melhores dados.

Presentemente, não são propostos nenhuns indicadores de resultado. Os métodos actualmente disponíveis para avaliar os progressos e aquisições dos mais pequenos suscitam preocupação e controvérsia, e a maioria das autoridades questiona o valor dos testes intensivos a crianças de apenas três anos.\* Porém, numa fase posterior, seria útil dispor de meios amplamente acordados que permitam medir a extensão das disparidades entre as capacidades das crianças *no momento da entrada para o sistema formal de educação*. Seria então possível, em princípio, medir a eficácia global dos serviços para a primeira infância avaliando a medida em que conseguem reduzir as disparidades. É uma tarefa difícil, mas não impossível. Têm sido

\* A Suécia, com uma longa experiência em serviços para a primeira infância, rejeita os testes a crianças pequenas, preferindo, ao invés, a avaliação regular dos centros de assistência infantil.

medidas disparidades desta natureza em projectos de investigação e em estudos-piloto;<sup>19</sup> e o que pode ser medido para poucos, pode também sê-lo para muitos. Recentemente, têm sido dedicados bastantes esforços ao controlo das desigualdades educacionais, tanto no seio dos países da OCDE como entre eles; mas as considerações apresentadas neste relatório sugerem que esses esforços atribuíram demasiado peso à linha de chegada e muito pouco à linha de partida.

O que está agora em causa não é saber se a educação e os cuidados na primeira infância *podem* reduzir as desvantagens e as desigualdades de oportunidades, mas se os países se apoiarão nos conhecimentos actuais para atingirem este objectivo. Tal como conclui o relatório *From Neurons to Neighbourhoods*:

*“A pergunta fundamental sobre se podemos intervir com sucesso na vida das crianças pequenas tem sido respondida de modo afirmativo, pelo que se deve passar à frente. Porém, as intervenções que funcionam raramente são simples, baratas ou fáceis de concretizar. A prioridade decisiva em matéria de intervenção no domínio da primeira infância consiste em promover a compreensão acerca das medidas que são necessárias para melhorar as probabilidades de obter resultados positivos para as crianças pequenas mais vulneráveis do país e para definir as estratégias com um melhor custo/benefício para alcançar objectivos bem definidos.”*<sup>20</sup>

Não será um propósito fácil. Tentar ajudar as famílias desfavorecidas e contrariar os efeitos da pobreza e a situação de risco em casa é uma tarefa enorme e dispendiosa. Qualquer progresso será conquistado a custo. Porém, a melhoria da qualidade dos serviços de educação e cuidados para a primeira infância continua a ser o mais poderoso dos meios disponíveis para combater as desigualdades enraizadas. E sem novas formas de medir o progresso no sentido deste objectivo, corre-se o risco de perder esta oportunidade. A recolha de dados básicos sobre questões como as tendências em matéria de saúde, educação e economia há muito que foi harmonizada nos países da OCDE. É chegado o momento de incluir os dados essenciais sobre os serviços para a primeira infância em conjuntos padronizados de dados. Sem definições não pode haver medições; sem medições não pode haver dados;

### Quadro 5 – Alcance dos serviços essenciais (indicador de referência 10)

Não existe actualmente nenhuma forma directa de medir e comparar o empenho dos governos da OCDE em prestar serviços de qualidade na primeira infância para as famílias mais desfavorecidas. O indicador de referência 10 oferece um indicador alternativo, ao medir o alcance dos serviços essenciais de saúde para a mãe e a criança. Ao colocar a fasquia deliberadamente elevada – uma taxa de mortalidade infantil inferior a 4 por 1.000 nados-vivos, uma taxa de baixo peso à nascença inferior a 6% e uma taxa média de imunização superior a 95% – revela quais os países da OCDE que estão a conseguir chegar mesmo às famílias de alcance mais difícil devido à pobreza, ao isolamento cultural e à exclusão social.

Os países a azul cumprem pelo menos 2 dos 3 critérios de inclusão.

**Quadro 5a**  
Taxas de mortalidade infantil (2005)

Mortes por 1.000 nados-vivos	
Islândia	2.3
Suécia	2.4
Japão	2.8
Eslovénia <sup>ii</sup>	3.0
Finlândia	3.0
Noruega	3.1
Portugal	3.5
França	3.6
Alemanha	3.9
Bélgica (Flandres) <sup>iii</sup>	3.9
Irlanda	4.0
Espanha	4.1
Áustria	4.2
Suíça	4.2
Dinamarca	4.4
Itália	4.7
Países Baixos	4.9
Austrália	5.0
Nova Zelândia	5.1
Reino Unido	5.1
Canadá <sup>i</sup>	5.3
República da Coreia <sup>ii</sup>	6.0
Hungria	6.2
Estado Unidos <sup>i</sup>	6.8
México	18.8

Fonte: 2005, Dados da OCDE relativos à Saúde 2007 – Versão: Outubro de 2007.

Nota:

<sup>i</sup> 2004, Dados da OCDE relativos à Saúde 2007.  
<sup>ii</sup> 2005, Estatística Mundial da Saúde 2007.  
<sup>iii</sup> 2005 Kind en Gezin Child in Flanders.

**Quadro 5b**  
Baixo peso à nascença (2005)

% de nascidos com menos de 2.500 gr	
Islândia	3.9
Finlândia	4.1
Suécia <sup>ii</sup>	4.2
República da Coreia	4.3
Noruega <sup>ii</sup>	4.8
Dinamarca	4.9
Irlanda <sup>ii</sup>	4.9
Canadá <sup>ii</sup>	5.9
Eslovénia <sup>i</sup>	6.0
Nova Zelândia <sup>ii</sup>	6.1
Países Baixos	6.2
Austrália <sup>ii</sup>	6.4
Itália <sup>ii</sup>	6.7
Alemanha	6.8
Áustria	6.8
Bélgica (Flandres) <sup>iii</sup>	6.8
França <sup>ii</sup>	6.8
Suíça	7.0
Espanha <sup>ii</sup>	7.1
Portugal	7.5
Reino Unido	7.5
Estado Unidos	8.1
Hungria	8.2
México	8.8
Japão	9.5

Fonte: 2005, Dados da OCDE relativos à Saúde 2007 – Versão: Outubro de 2007.

Nota:

<sup>i</sup> Transmonee 2007 Features.  
<sup>ii</sup> 2004, Dados da OCDE relativos à Saúde 2007.  
<sup>iii</sup> 2005, Kind en Gezin, Child in Flanders.

**Quadro 5c**  
Cobertura da imunização das crianças de 12 a 23 meses (percentagem 2005)

	Sarampo	Polio 3	DPT3	Média
Hungria	99	99	99	99.0
Japão	99	97	99	98.3
México	96	98	98	97.3
Países Baixos	96	98	98	97.3
Suécia	94	99	99	97.3
Finlândia	97	97	97	97.0
República da Coreia	99	96	96	97.0
Bélgica (Flandres) <sup>i</sup>	94	98	98	96.7
Espanha	97	96	96	96.3
Eslovénia	94	96	96	95.3
França	87	98	98	94.3
Dinamarca	95	93	93	93.7
Estado Unidos	93	92	96	93.7
Islândia	90	95	95	93.3
Itália	87	97	96	93.3
Portugal	93	93	93	93.0
Austrália	94	92	92	92.7
Alemanha	93	94	90	92.3
Canadá	94	89	94	92.3
Noruega	90	91	91	90.7
Suíça	82	95	93	90.0
Irlanda	84	90	90	88.0
Reino Unido	82	91	91	88.0
Nova Zelândia	82	89	89	86.7
Áustria	75	86	86	82.3

Fonte: Estimativas UNICEF/WHO 2005.

Nota:

<sup>i</sup> 2005, Kind en Gezin, Child in Flanders.

sem dados não pode haver controlo, e sem controlo não pode haver políticas baseadas em factos, uma promoção eficaz ou uma responsabilidade pública.

### Gerar compromisso

Desta visão de conjunto, depreende-se claramente que, em matéria de serviços para a primeira infância, muitos países da OCDE não estão à altura das necessidades.

E também é claro que, se quisermos que o potencial positivo da deslocação dos cuidados infantis para fora de casa seja superior ao potencial negativo, é necessário alargar o debate e os investimentos em matéria de acessibilidade, qualidade e equidade não de um modo marginal mas substancial. Em muitos países da OCDE, como sugerem os desempenhos relativos ao indicador de referência 8, uma gestão bem sucedida da transição para os cuidados

infantis fora de casa necessitará de, pelo menos, o dobro dos níveis actuais de investimento.

Em muitos destes países poderá argumentar-se que um tal aumento dos gastos públicos não é politicamente viável, o que será talvez demasiado pessimista.

Em primeiro lugar, já existe por parte do público uma grande procura de serviços

## Caixa 7 Os dados: um ponto fraco para as crianças

O *Report Card* n.º 8 pretende colmatar uma lacuna importante do *Report Card* n.º 7 - *Pobreza infantil em perspectiva: Visão de conjunto do bem-estar da criança nos países ricos* – que comparava níveis gerais de bem-estar infantil em 21 países industrializados. Apesar de apresentar um total de 40 indicadores distintos de bem-estar, o relatório não continha quase nenhuns dados sobre crianças em idade pré-escolar e admitia que *“uma lacuna particularmente importante diz respeito ao nível de participação das crianças de três e quatro anos no ensino pré-escolar.”*

Assim, para o presente relatório foi feito um esforço considerável a fim de se começar a preencher esta ‘lacuna em matéria de dados’.

Porém, as dificuldades persistem e a selecção dos indicadores de referência do relatório foi fortemente determinada pela disponibilidade de dados internacionalmente comparáveis.

A fraqueza dos dados pode ser parcialmente imputada, mesmo a nível nacional, ao carácter muitas vezes privado e informal dos cuidados infantis fora de casa e à natureza descentralizada e em constante mudança dos serviços para a primeira infância. Mas reflecte também em parte uma falta de reconhecimento da importância de que se reveste o período da primeira infância, bem como da necessidade de supervisionar os serviços dos quais dependem cada vez mais milhões de crianças pequenas.

Actualmente, os Ministérios da Saúde e dos Assuntos Sociais recolhem habitualmente dados apenas sobre o conjunto das crianças menores de 15 anos, enquanto os Ministérios da Educação recolhem dados sobre crianças apenas a partir do início da escolaridade formal. Os dados relativos especificamente a crianças do pré-escolar são muito mais raros.

De maneira mais geral, os dados disponíveis reflectem o pressuposto de que as crianças com menos de quatro ou cinco anos precisam mais de cuidados do que de educação – uma distinção que não ajuda e que, quando institucionalizada, tende a desvalorizar os serviços para a primeira infância. As qualificações e a formação do pessoal, os métodos de ensino e o *currículo*, a supervisão e a avaliação – são todos eles tão importantes na educação e nos cuidados para a primeira infância como nos sistemas de educação destinados a crianças mais velhas.

de educação e cuidados na primeira infância subsidiados e de qualidade.

Em segundo lugar, os serviços de qualidade – e apenas os de qualidade – proporcionam benefícios de longo prazo à sociedade sob a forma do aumento da produtividade e rendimentos, e de maior retorno dos investimentos em educação (Caixa 2).

Em terceiro lugar, é amplamente reconhecido que muitos dos problemas sociais, educacionais e comportamentais que afectam a qualidade de vida nos países economicamente desenvolvidos têm origem numa fraca educação parental e num ambiente desfavorecido. Como tem sido demonstrado por vários estudos de longo prazo, a educação e os cuidados de qualidade na primeira infância podem ajudar a prevenir e a mitigar esses problemas. As poupanças que serão realizadas pela sociedade em geral – no ensino de recuperação, no combate à exclusão social, na resposta a comportamentos anti-sociais e criminais, e no tratamento de doenças mentais a longo prazo – serão provavelmente mais elevadas do que os montantes necessários para aumentar o investimento em serviços de qualidade para a primeira infância. Os estudos custo/benefício realizados até à data constataram que, de um modo geral, os benefícios ultrapassam os custos numa proporção de oito para um.

Em quarto lugar, não há nenhuma razão convincente para gastar menos na educação e nos cuidados para a primeira infância do que nas necessidades educacionais das crianças mais velhas. Quando as crianças atingem os cinco ou seis anos de idade, todos os países aceitam elevados níveis de gastos públicos em educação porque os benefícios públicos justificam claramente os gastos. No entanto, à luz dos conhecimentos actuais, é claramente possível utilizar estes mesmos argumentos e de modo ainda mais convincente a favor dos investimentos nas crianças mais novas. Com efeito, à medida que se compreendem melhor os mecanismos de desenvolvimento das crianças mais pequenas, os modelos actuais de investimento na educação parecem cada vez mais desajustados e ultrapassados: na fase em que o impacto pode ser maior, o investimento é menor.



## Conclusão

Assistimos actualmente no mundo industrializado ao que pode razoavelmente ser descrito como uma revolução no modo como está a ser educada a maioria das crianças mais pequenas. E, na medida em que esta não é uma mudança planeada e monitorizada, também pode ser descrita como um jogo muito arriscado para as crianças de hoje e para o mundo de amanhã.

A tendência para serviços de educação e cuidados na primeira infância comporta um enorme potencial positivo, nomeadamente: a possibilidade de proporcionar às crianças o melhor começo de vida possível, de limitar a criação precoce de desigualdades, de acelerar os progressos no sentido da igualdade para as mulheres, de estimular o sucesso escolar e de investir na cidadania. Por outro lado, os serviços medíocres comportam um potencial negativo tanto no imediato como a longo prazo.

Alguns países da OCDE dedicaram uma atenção especial a esta questão e puseram em prática políticas e investimentos destinados a materializar os benefícios potenciais. Noutros, a deslocação massiva no sentido dos cuidados infantis fora de casa está a processar-se de uma forma

*ad hoc*, com garantias mínimas de qualidade. Nestes casos, o mais provável é que o potencial negativo venha a concretizar-se.

Em última instância, a questão de saber se as crianças de hoje vão ganhar ou perder com essas mudanças dependerá da criação ou não da licença parental efectiva e da disponibilidade, acessibilidade e qualidade dos serviços para a primeira infância. No que diz respeito à qualidade, é fundamental dispor de um pessoal bem formado, devidamente motivado, bem remunerado e respeitado pela comunidade. As provas provenientes dos países da OCDE até à data sugerem que não há atalhos ou opções a preço de saldo que não comprometam o futuro das crianças.

Na prática, existe o perigo evidente de que os benefícios potenciais da educação para as crianças mais pequenas estejam reservados para os filhos das famílias com mais rendimentos e mais instruídas, e que os danos potenciais recaiam sobretudo nas crianças de famílias desfavorecidas. É nas famílias mais pobres que a urgência de regressar ao trabalho se sente de uma forma mais acentuada e que é menos provável que existam recursos para garantir à criança cuidados de qualidade. Na ausência de medidas específicas e em grande escala que dêem especial atenção aos serviços de

qualidade na primeira infância, para crianças em risco, a “dupla desvantagem” converter-se-á, por certo, numa nova e importante causa de desigualdade.

Se se permitir que tal aconteça, perder-se-á uma oportunidade histórica. Com início há mais de um século, a educação primária e secundária financiada pelo Estado acelerou os progressos no sentido da igualdade de oportunidades. Mas nas últimas décadas, os progressos no sentido deste ideal parecem ter estancado. E é claro que não haverá novos avanços significativos se o campo de acção não se deslocar para os serviços de educação e cuidados para a primeira infância. Por outras palavras, a melhoria dos serviços de educação e cuidados para a primeira infância oferece uma oportunidade para acelerar de novo os progressos do passado a favor de um mundo em que as oportunidades de vida não estejam limitadas pelas circunstâncias do nascimento. Assim como ficou claro que as desigualdades se instalam nos primeiros anos de vida, torna-se necessário centrar as nossas preocupações no que sucede nesses primeiros meses e anos. É neste ponto que podem ser tomadas medidas para permitir que todas as crianças realizem todo o seu potencial. E é neste ponto que, porventura, o ciclo das desigualdades que se auto-alimenta será quebrado. ■

## NOTAS

O presente Relatório baseia-se em dois documentos de apoio encomendados pelo Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF e redigidos por John Bennett. O primeiro destes documentos – ‘Early Childhood Services in the OECD Countries’, *Innocenti Working Paper 2008-01* fornece as bases e as referências para os argumentos apresentados e compreende uma síntese bibliográfica. O segundo – ‘Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries’, *Innocenti Working Paper 2008-02* – apresenta um comentário mais detalhado sobre os indicadores de referência (*benchmarks*) propostos em matéria de cuidados e educação da criança. Os dois documentos de apoio estão disponíveis no sítio do Centro Innocenti em <www.unicef-irc.org>.

As fontes e referências são indicadas nos documentos de apoio.

### Referências adicionais

- 1 Belsky, J. ‘Developmental Risks (Still) Associated with Early Child Care’, conferência de Emanuel Miller, *Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines*, vol. 42, n.º 1, 2001, pp. 845-859.
- 2 National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods: The science of early childhood development*, Committee on Integrating the Science of Early Childhood Development, Shonkoff, J. P. e D. A. Phillips (eds.), Board on Children, Youth and Families, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2000.
- 3 National Scientific Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development: Closing the gap between what we know and what we do*, Center on the Developing Child, Universidade de Harvard, Cambridge, MA, 2007, pp. 1 e 4.
- 4 Committee on the Prevention of Reading Difficulties in Young Children, Snow, C., M. S. Burns e P. Griffin (eds.), *Preventing Reading Difficulties in Young Children*, National Academy Press, Washington, D.C., 1998. Ver também Hart, B., e T. Risley, *Meaningful Differences in the Everyday Experiences of Young American Children*, Paul H. Brookes Publishing Co., Baltimore MD, 1995.
- 5 Cleveland, G. e M. Krashinsky, *Financing ECEC Services in OECD Countries*, Universidade de Toronto, Toronto, 2003.
- 6 National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit., pp. 309 e 11.
- 7 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, *Starting Strong II, Early Childhood Education and Care*, OCDE, Paris, 2006, pp. 35-36.
- 8 National Scientific Council on the Developing Child, *The Science of Early Childhood Development*, op. cit. p. 2.
- 9 Heckman J. J. ‘Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children’, *Science*, vol. 312, n.º 5782, 30 de Junho de 2006, pp. 1900-1902.
- 10 National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health News Release, ‘Child Care Linked to Assertive, Noncompliant and Aggressive Behaviors Vast Majority of Children Within Normal Range’, 16 de Julho de 2003.
- 11 Sylva K., e o., *The Effective Provision of Pre-school Education Project (EPPE), Findings from the Pre-School Period*, Institute of Education, Londres, Março de 2003.
- 12 Nursery Tales’, *The Guardian*, 8 de Julho de 2004.
- 13 Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, *Report Card n.º 4: A league table of educational disadvantage in rich nations*, Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, Florença, 2002.
- 14 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, *Starting Strong II*, op. cit., p. 14
- 15 National Research Council, *Eager to Learn: Educating our preschoolers*, Committee on Early Childhood Pedagogy, Bowman, B. T., M. S. Donovan e M. S. Burns (eds.), Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Academy Press, Washington, D.C., 2001, p. 322.
- 16 Bennett, J., ‘Benchmarks for Early Childhood Services in OECD Countries’, *Innocenti Working Paper 2008-02*, Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, Florença, p. 41.
- 17 National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit., p. 396.
- 18 Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, *Report Card n.º 6: Pobreza Infantil nos Países Ricos 2005*, Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF, Florença, 2006, p. 11.
- 19 Feinstein L., ‘Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort’, *Economica*, vol. 70, n.º 277, 2003, pp. 73-97.
- 20 National Research Council and Institute of Medicine, *From Neurons to Neighborhoods*, op. cit, p. 10.

## AGRADECIMENTOS

O Innocenti *Report Card* n.º 8 foi redigido por Peter Adamson com base na pesquisa de John Bennet. O projecto foi coordenado pelo Centro de Pesquisa Innocenti com a colaboração de um painel internacional de consultores. Os dois documentos de apoio a este Relatório estão disponíveis no sítio da UNICEF: <[www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)>.

### Consultores do Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF

*Marta Santos Pais*  
Directora

*David Parker*  
Vice-Director

*Eva Jespersen*  
Responsável do Departamento de Políticas Sociais e Económicas

*Marco Kools*  
Técnico de Programa

### Consultores externos

*Sra. Bea Buysse*  
Consultora Principal  
Kind & Gezin  
Bruxelas, Bélgica

*Sra. Päivi Lindberg*  
Administradora Principal de Programas STAKES  
Helsínquia, Finlândia

*Sr. Hans Eirich*  
Director  
Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais, da Família e da Mulher do Estado da Baviera  
Munique, Alemanha

*Sra. Marta Korintus*  
Directora de Pesquisa  
National Institute for Family and Social Policy  
Budapeste, Hungria

*Sra. Sachiko Kitano*  
Professora Associada  
Fukuoka University of Education  
Fukuoka, Japão

*Sra. Mugyeong Moon*  
Investigadora, Directora do Conselho de Pesquisa  
Korea Institute of Child Care and Education  
Seoul, República da Coreia

*Dra. Myunglim Chang*  
Membro do Conselho de Pesquisa, Directora  
Korea Institute of Child Care and Education  
Seoul, República da Coreia

*Sr. Lars Olof Mikaelsson*  
Director Adjunto  
Departamento de Educação e Cultura  
Divisão das Escolas  
Estocolmo, Suécia

*Sra. Sandra Griffin*  
Directora Executiva  
National Collaborating Centre for Aboriginal Health  
University of Northern British Columbia  
Prince George, BC, Canadá

*Sra. Luísa Ucha*  
Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular  
Ministério da Educação  
Lisboa, Portugal

*Prof. Hirokazu Yoshikawa*  
Harvard Graduate School of Education  
Cambridge, MA, EUA

*Sra. Erika Bernacchi*  
Coordenação Técnica  
Secretariado ChildONEurope  
Florença, Itália

*Dra. Mary Eming-Young*  
Especialista Principal em Desenvolvimento da Criança  
Banco Mundial  
Washington D.C., USA

*Dra. Nurper Ulkuer*  
Consultora Principal, Desenvolvimento na Primeira Infância  
UNICEF  
Nova Iorque, NY, EUA

### Revisores externos

*Dr. Simon Chapple*  
Economista, Projecto sobre o Bem-Estar da Criança  
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
Paris, França

*Prof. Patrice Engle*  
Department of Psychology and Child Development  
California Polytechnic State University  
San Luis Obispo, CA, EUA

*Prof. Hirokazu Yoshikawa*,  
Harvard Graduate School of Education  
Cambridge, MA, EUA

*Dra. Joan Lombardi*  
Presidente, Birth to Five Policy Alliance  
Washington D.C., EUA

*Sr. Mark Pearson*  
Chefe da Divisão de Política Social  
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
Paris, França

*Dra. Nurper Ulkuer*  
Consultora Principal, Desenvolvimento na Primeira Infância  
UNICEF  
Nova Iorque, NY, EUA

*Dra. Gerlinde Zinief*  
Directora de Pesquisa  
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
Dublin, Irlanda







Números anteriores desta série:

*Innocenti Report Card*, n.º 1

**A league table of child poverty in rich nations**

*Innocenti Report Card*, n.º 2

**A league table of child deaths by injury in rich nations**

*Innocenti Report Card*, n.º 3

**A league table of teenage births in rich nations**

*Innocenti Report Card*, n.º 4

**A league table of educational disadvantage in rich nations**

*Innocenti Report Card*, n.º 5

**A league table of child maltreatment deaths in rich nations**

*Innocenti Report Card*, n.º 6

**Child Poverty in Rich Countries 2005**

(Pobreza infantil nos países ricos 2005)

*Innocenti Report Card*, n.º 7

**Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries**

(Pobreza infantil em perspectiva: Visão de conjunto do bem-estar da criança nos países ricos)

*Grafismo: Garry Peasley and Angela Bartlett of mccdesign*

*Paginação: Bernard & Co., Siena, Itália*

*Impresso por: ABC Tipografia, Florença, Itália*

*Innocenti Report Card* n.º 8, 2008

**A transição dos cuidados na primeira infância**

Uma tabela classificativa dos serviços de educação e cuidados na primeira infância nos países economicamente desenvolvidos

Centro de Pesquisa Innocenti da UNICEF  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Florença, Itália  
Tel: (+39) 055 20 330  
Fax: (+39) 055 2033 220  
florence@unicef.org  
www.unicef-irc.org

ISSN: 1605-7317  
ISBN: 978-88-89129-82-1

© Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2008  
Dezembro 2008