

PREAL

**PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA REFORMA EDUCATIVA NA
AMÉRICA LATINA E CARIBE**

Série "Documentos Ocasionais"

Nº. 1

**EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA:
O Atual "Estado da Prática"***

por: Robert G. Myers

* Traduzido por Paulo Martins Garchet

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA: O Atual “Estado da Prática”

Robert G. Myers

Durante os últimos quinze anos, a América Latina dedicou crescente atenção aos programas pré-escolares. Esta área da educação experimentou um crescimento maior que qualquer outra, tanto na região como um todo, quanto em cada um dos países individualmente. As mudanças atingiram os programas formais e não formais do pré-escolar, além das creches e atividades de desenvolvimento com um componente educacional. Contudo, parece oportuna uma revisão do presente “estado da prática”, uma vez que esta área da educação se encontra ainda em sua infância, para permitir uma base sólida para definições de políticas e ações futuras. Com este propósito, o presente estudo debate (1) os argumentos científicos e sociais que justificam a antecipação da educação e das atividades de desenvolvimento, (2) as vantagens e desvantagens dos programas existentes, (3) alguns dos principais problemas que terão de ser resolvidos à medida que cresce este campo, e (4) algumas sugestões de iniciativas.

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, APRENDIZADO E DESENVOLVIMENTO

O termo “educação pré-escolar” há vinte e cinco anos atrás tinha um significado razoavelmente claro e objetivo, ainda que um tanto limitado. Em toda a América Latina com ele nos referíamos a programas formais para crianças em idade imediatamente anterior à de escolarização, em locais assemelhados a escolas, fora de suas casas. A maioria das pessoas imaginava um grupo de aproximadamente vinte e cinco crianças, com idades de quatro e cinco anos, sentadas em volta de pequenas

mesas, desenhando, ou encaixando triângulos coloridos em uma prancha de quebra-cabeças, sob a supervisão de um professor profissional. Os programas para educação, ou promoção do desenvolvimento social de crianças com menos de quatro anos, eram classificados como “creches”, e tratados separadamente. Não eram comuns programas organizados com base nas comunidades, nem programas não formais para a educação e desenvolvimento da primeira infância, e os poucos esforços que chegaram a existir ficaram fora das estatísticas sobre educação pré-escolar.

Os tempos certamente mudaram, desde então. Atualmente, a educação pré-escolar engloba programas de aprendizado para crianças com qualquer idade entre o nascimento e os sete anos. Além disso, tais programas podem ser aplicados em uma ampla variedade de ambientes, formais e não formais (veja quadro 1) e podem assumir diversas formas:

- programas pré-escolares formais, convencionais, dirigidos ou sancionados pelo governo.
- programas não formais, algumas vezes dirigidos pelo governo, mas também operados por comunidades e organizações não governamentais.
- programas integrados de creche e desenvolvimento que incluem um componente de educação, ou de desenvolvimento psicossocial. Alguns destes programas são operados fora do setor da educação, como parte do sistema de seguridade social, por exemplo, mas dele recebem apoio técnico.. A organização responsável pode ser uma agência do governo, uma organização não governamental (ONG) ou uma organização comunitária
- programas de educação para pais ou adultos, com o objetivo de capacitá-los a serem melhores “primeiros professores” de suas crianças, no lar.

Embora todas estas mudanças sejam encorajadoras, tornaram mais complexas as tarefas de organização e aplicação de programas pré-escolares. Na verdade, a descrição do “estado da prática” na educação pré-escolar e na educação inicial, não é mais uma questão simples porque até mesmo as premissas básicas foram alteradas.

Quadro 1. A cambiante definição de “Educação Pré-escolar”

Estendendo os limites de idade: A reforma educacional realizada no Peru em 1972, introduziu um novo termo - “**educação inicial**” - no campo da educação pré-escolar, trazendo consigo, também, a idéia da expansão do pré-escolar para a educação infantil, desde o nascimento até o ingresso na escola. Este conceito e o próprio termo foram adotados por vários países da região. Alguns, entretanto, usam o termo “educação pré-escolar” ou *parvularia* (infantil) para se referirem a este período, enquanto outros restringem o uso do termo “educação inicial” ao período que vai do nascimento aos três anos, e usam “pré-escolar” para indicar os anos imediatamente anteriores à escola primária. Talvez o ponto mais significativo de todas estas mudanças resida no fato de que, na maioria dos países da região, as responsabilidades oficiais dos ministérios da educação comecem, não mais a partir dos três ou quatro anos de idade, mas a partir do nascimento da criança.

O crescimento dos programas não formais: Nas décadas de setenta e oitenta os programas não formais de nível pré-escolar começaram a crescer em número e abrangência. Desde então, alguns destes programas foram além da fase experimental, ou demonstrativa. Muitos se assemelham a programas pré-escolares formais, tanto em relação ao conteúdo, quanto à metodologia, mas seus professores são membros da comunidade que não são, nem formalmente diplomados, nem empregados pelo governo. Esses professores, ou servem como voluntários, ou recebem uma modesta remuneração (chamada *propina*, *beca* [bolsa] ou *honorarium*), geralmente bem inferior ao salário mínimo; não têm direito a benefícios sociais. Com a expansão de tais programas e devido à modesta remuneração paga pelo governo, mesmo os não formais foram incluídos nas contas dos relatórios sobre crianças, em programas de educação pré-escolar.

Fundindo o pré-escolar com o desenvolvimento infantil e as atividades de creche: Embora o desenvolvimento holístico da criança tenha sido sempre uma meta de alguns programas pré-escolares, tal enfoque somente prevaleceu nos últimos anos. Deste modo, a educação pré-escolar tem se voltado, de maneira crescente, para os aspectos do desenvolvimento mental, físico, social e emocional, além das necessidades educacionais, nutricionais e de saúde. Ao mesmo tempo, existe um crescente consenso de que os programas de assistência à infância (alguns dos quais acolhem crianças até o ingresso nas escolas, contornando totalmente o pré-escolar), devem ter um enfoque mais integrado e desenvolvimentista, indo além dos cuidados de custódia. Esta evolução no modo de pensar ajudou a turvar as linhas divisórias entre educação pré-escolar, creche, e desenvolvimento infantil.

Incluindo Programas de Educação Paterna: Em consonância com a idéia de que a educação deve começar desde o nascimento, alguns programas de educação paterna estão sendo conduzidos por organizações pré-escolares (em vez de por divisões de educação para adultos) e incluídos em relatórios sobre programas de educação pré-escolar (esta tendência é evidente no México, em Cuba e no Chile, além de outros países da região).

Alteração do paradigma internacional: A Conferência Mundial sobre Educação para Todos - “*World Conference on Education for All*” - (WCEFA) - realizada em 1990, alterou a ênfase - de educação para aprendizado - incorporando todas as mudanças conceituais das responsabilidades educacionais durante os anos pré-escolares que foram anteriormente citadas. A Conferência Mundial sobre Educação para Todos estabelece: “O aprendizado começa no momento do nascimento. Isto exige assistência à primeira infância e educação inicial. Estas podem ser fornecidas através de arranjos envolvendo as famílias e as comunidades, ou programas institucionais, como for mais apropriado” (artigo 5). A Conferência recomendou, ainda, “a expansão da assistência à primeira infância e atividades de desenvolvimento, incluindo intervenções da família e da comunidade, especialmente para as crianças pobres, carentes e deficientes” (parágrafo 8).

Por Que Investir na Educação Antecipada?

Há vinte e cinco anos, nem todos concordavam com a necessidade de intervenções precoces e, assim, muito tempo tinha de ser gasto justificando tal investimento. Mais ainda, a criação das crianças em seus primeiros anos de vida, inclusive a educação, era considerada campo exclusivo das famílias, não uma área onde o governo devesse intervir. Hoje, as pessoas estão um pouco menos céticas quanto aos investimentos na educação precoce, talvez devido ao crescente conhecimento sobre o valor de tais esforços e às novas demandas relacionadas com as cambiantes condições econômicas, sociais, demográficas, políticas e educacionais e com o pensamento dominante na região. Estas mesmas mudanças forçaram os governos a se envolverem no aprendizado precoce e a dar apoio às famílias (não substituí-las) no processo de incentivo ao aprendizado.

Vários estudos demonstram que os programas para a primeira infância são altamente benéficos, não apenas em nível pessoal, no curto prazo, mas também em nível social e econômico, no longo prazo. Evidências crescentes nos campos da fisiologia, nutrição, saúde, sociologia, psicologia e educação, indicam que os primeiros anos são cruciais na formação da inteligência, da personalidade e do comportamento social. A inteligência humana se desenvolve, em grande parte, antes dos setes anos de idade (Bloom 1964), e as células do cérebro atingem a maior parte de seu crescimento nos primeiros dois anos de vida, junto com a estruturação das conexões neurais do cérebro. Este processo é afetado pelas condições de saúde e nutrição e pela maneira como a criança interage com as pessoas e coisas de seu meio ambiente. (Dobbing 1987). Se o cérebro se desenvolve em condições ótimas, o potencial de aprendizado aumenta, e diminuem as chances de fracasso, na escola e na vida. Tem sido demonstrado que os programas educacionais criam tais condições e, conseqüentemente, promovem o desenvolvimento do cérebro e do potencial de aprendizado.

Numerosos estudos científicos demonstraram, também, que as crianças que recebem uma atenção consistente, carinhosa, são geralmente mais bem alimentadas, menos suscetíveis a doenças e mais aptas para o aprendizado do que aquelas que

não a recebem (Zeitlin, Ghassemi e Mansour 1990). Não é apenas a falta de comida ou cuidados de saúde que causam tais diferenças, mas a negligência psicológica e social cria estresse, que, por sua vez, danifica o sistema imunológico. Mais ainda, a falta de interações físicas nos primeiros meses de vida tem um efeito adverso no funcionamento dos hormônios do crescimento. Estas descobertas tornam claras a necessidade de uma abordagem holística da educação através de uma atenção integrada ao desenvolvimento físico, mental, social e emocional. Tal atenção integral, multifacetada e multi-setorial, deve ter início nos primeiríssimos meses e anos de vida, o que conflita com o argumento de que as estratégias de educação deveriam se concentrar no desenvolvimento intelectual durante o ano que precede o de ingresso na escola primária.

Como já foi mencionado, os benefícios dos programas pré-escolares favorecem as sociedades, tanto quanto as crianças individualmente. Tais benefícios se enquadram em quatro categorias:

1 - Benefícios financeiros, que consistem em aumento da produtividade econômica, das oportunidades de empregos e em redução de custos. À parte da ampla literatura científica que liga a melhoria da escolaridade e do aprendizado a melhor emprego e maior produtividade econômica (ver quadro 2), o bom senso sugere que uma pessoa que seja física, mental, social e emocionalmente ajustada será empregada com maior facilidade e estará melhor equipada para contribuir economicamente para a família, a comunidade e o país que outra que não o seja. Além disso, esforços preventivos precoces produzem, claramente, reduções de custos posteriores. Os argumentos econômicos para se investir em programas para a primeira infância são reforçados pela ampla mudança em política econômica que vem ocorrendo na região. Com a ênfase crescente em economias abertas, os países da América Latina precisarão de forças de trabalho bem educadas e flexíveis para poderem competir globalmente. Em outras palavras, o aprimoramento da base de recursos humanos tornou-se um importante objetivo econômico.

Quadro 2: Evidências Econômicas que apoiam o Investimento em Educação Inicial

Produtividade econômica e emprego: Tem sido demonstrado que as intervenções na primeira infância afetam a produtividade econômica e o emprego na vida adulta, através de uma cadeia de relações. Em primeiro lugar, quando se comparam crianças que tenham participado de vários tipos de atividades pré-escolares com outras que não o tenham, as primeiras demonstram melhor preparação para a escola, em termos de ganhos no crescimento físico e na capacidade mental. Esses ganhos pré-escolares levam a maior envolvimento e progresso na escola (ver a revisão de 19 estudos longitudinais feita por Myers, 1992b; o clássico Estudo Perry de Alto Escopo do Pré-escolar relatado em Schweinhart *et al.* 1993; e McGuire e Austin 1987). Em segundo lugar, a escolaridade, por seu lado, propicia mudanças de enfoque que afetam o comportamento adulto (ver, por exemplo, Inkeles e Smith 1974) e ajuda a desenvolver competências como a habilidade de organizar o conhecimento em categorias significativas, de transferir conhecimento de uma situação para outra, e de ser mais seletivo no uso das informações (Rogoff 1980; Triandis 1980). A escolaridade também facilita a adaptabilidade tecnológica (Grawe 1979), que ajuda a aumentar a produtividade, tanto de fazendeiros (Lockheed, Jamison e Lau 1989), quanto de trabalhadores dos setores informais (Colclough 1980). Através de uma série de reações em cadeia, portanto, as intervenções precoces podem ter um efeito substancial na produtividade do adulto.

Muitos programas de educação para a primeira infância, que funcionam, também, como programas de creche, têm efeitos colaterais importantes: permitem que mais mulheres participem da força de trabalho e liberam os filhos mais velhos (geralmente meninas) para aprender e obter um nível mais elevado. Em muitos casos, mulheres sem acesso a alternativas de creche e programas de desenvolvimento infantil são impedidas de considerar o trabalho em empregos economicamente produtivos fora do lar porque precisam cuidar das crianças pequenas que ali estão. Segundo uma avaliação do programa colombiano de *Hogares de Cuidado Diario* (Ortiz *et al.* 1992), vinte por cento das mulheres cujas crianças participavam do programa mudaram seu *status* empregatício depois de colocarem as crianças nas creches.

Cálculo de custo - benefício e economia de gastos: Os poucos cálculos de relação custo - benefício feitos até o momento indicam um alto potencial de retorno para os investimentos na primeira infância. Marcelo Selowski, usando dados chilenos, concluiu que “os investimentos anuais por criança, em programas capazes de induzir uma mudança na aptidão, equivalente a um desvio padrão,” serão ‘justificáveis’ se seu custo ficar “entre .37 e .51 vezes o salário anual de um trabalhador analfabeto” (Selowski 1981, p.342). É razoável esperar-se tais resultados de programas de educação precoce. Dados do projeto Perry de Alto Escopo, nos Estados Unidos, sugerem que o retorno dos investimentos no pré-escolar podem ser de até sete vezes o valor investido (Schweinhart 1993). As reduções de custos, neste caso, estão relacionadas com a redução dos índices de criminalidade, com a menor necessidade de programas de correção, e com menor demanda por outros programas sociais. Os programas para a primeira infância também geram economia com (a) a redução da repetência e das deserções, reduzindo, assim, a ineficiência dos sistemas escolares (veja Myers 1992a; e a avaliação do PROAPE no Brasil [Ministério da Saúde 1983] demonstrando que os custos da educação pré-escolar foram mais que recuperados, em função da queda nos índices de repetência nos dois primeiros anos do primário); (b) diminuição de perdas no trabalho já que, garantindo-se que as crianças estejam bem entregues, torna-se menos necessário que os pais se ausentem dos locais de trabalho (Galinski 1986); e (c) redução dos custos com saúde através de medidas preventivas associadas ao bom trato e à boa educação (Evans 1986).

2 - Benefícios sociais que reduziriam desigualdades e reforçariam valores sociais e morais. Quem vive na pobreza luta para superar, não apenas as condições insalubres e o aperto financeiro, mas também as desigualdades no desenvolvimento e aprendizado iniciais. As desigualdades no aprendizado apenas exacerbam as

desigualdades econômicas e sociais que envolvem os pobres. As crianças de famílias com poucos recursos rapidamente se atrasam, em relação a seus colegas mais bem aquinhoados, e esse hiato em desenvolvimento mental e adaptação para a escola e para a vida jamais será fechado. Foi demonstrado, no Chile, que as diferenças no desenvolvimento psicomotor relacionadas com a pobreza emergem por volta do décimo oitavo mês de vida e crescem daí em diante. Não há, portanto, de surpreender que quarenta por cento de todas as crianças pobres do país, por volta dos cinco anos de idade, apresentem sinais de desenvolvimento lento.ⁱ

Ao deixarem de promover o aprendizado e desenvolvimento na primeira infância em locais de condições de vida difíceis, os governos tacitamente endossam e fortalecem as desigualdades existentes. Ironicamente, um dos argumentos que às vezes é utilizado contra os programas de educação precoce é que são discriminadores, na medida em que favorecem as classes superiores. Isto é, certamente, verdade onde não há programas especiais à disposição dos pobres, ou onde os programas para educação na primeira infância, para desenvolvimento infantil e creches são apenas para os que podem pagá-los. Mas não é verdade onde os programas são cuidadosamente dirigidos para os mais necessitados.ⁱⁱ

Infelizmente, as reformas para ajuste econômico que varreram a América Latina e o Caribe durante, aproximadamente, a década passada aumentaram os níveis de pobreza e desigualdade na região (ECLAC 1994). Como um passo na direção da moderação dos efeitos sociais indesejáveis do ajuste, os países estão procurando melhorar as condições de aprendizagem e desenvolvimento para as crianças pobres. O Chile e a Venezuela estão entre os diversos países que já introduziram programas para a primeira infância explicitamente dentro de um contexto de equidade social. Organizações internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial vêm se mostrando cada vez mais sensíveis a tais investimentos.

Outra importante preocupação social com relação à educação precoce, seja no lar ou em programas organizados fora das respectivas casas, é que é aí que começam a ser formados os valores sociais e morais de uma sociedade. Se tais valores mostram sinais de erosão, existe um forte incentivo para fortalecê-los através de programas para a primeira infância que reforcem a força moral e as ações

positivas dos pais e que propiciem ambientes que ajudem as crianças a absorver valores culturalmente desejáveis.

3 – Benefícios políticos. Embora as crianças não possam votar, os políticos, particularmente nos níveis locais, reconhecem que elas são uma bandeira para ações políticas e sociais. A maioria dos pais quer um futuro melhor para os seus filhos e, freqüentemente, estão dispostos a colaborar e a fazer sacrifícios para consegui-lo. Este potencial de mobilização dos programas pré-escolares, pode ajudar a reforçar a descentralização participativa e a democracia local.

Com a expansão da democracia, os países da América Latina estão cada vez mais necessitados de uma cidadania bem educada. A educação ajuda a proteger os sistemas democráticos contra distorções e contra o controle por uns poucos indivíduos. Os programas de pré-escolar são o primeiro passo no caminho de uma cidadania mais educada. Igualmente importante, sua forma e seu conteúdo instilam nas crianças aqueles traços considerados essenciais para a democracia. No momento atual, a maior parte das escolas na América Latina continua a apresentar o conhecimento de uma maneira que desencoraja a criança de explorar e questionar idéias com a ajuda de um professor e enfatizam, ao invés, a relação autoritária entre criança e professor.

4 – Pressões demográficas. As mudanças nas condições demográficas são, também, responsáveis pela necessidade de programas pré-escolares na América Latina. Primeiro, porque mais crianças sobrevivem hoje, do que no passado.³ Segundo, porque mais mulheres latino-americanas e caribenhas trabalham fora de casa do que em qualquer tempo passado. Terceiro, porque a alta e contínua migração rural-urbana está desintegrando as famílias e forçando-as a mudar seus padrões e práticas na educação de suas crianças. Estas mudanças aumentaram a demanda por programas de creche e educação precoce. Sem tais programas, o bem estar das crianças da região irá sofrer grandemente.

A importância do desenvolvimento precoce para o sucesso ou fracasso na vida futura já foi amplamente demonstrado na literatura. Assim, a principal questão para os formuladores de políticas de ensino hoje, não é tanto saber se é preciso

investir na educação precoce, mas **como** fazê-lo de modo que os programas possam alcançar os desejados benefícios econômicos, sociais e políticos, continuando a ser eficientes e economicamente viáveis. Antes que tal questão possa ser respondida, é preciso fazer um balanço das atuais práticas no campo do pré-escolar.

FAZENDO UM BALANÇO

Cobertura

Não é claro o estágio em que se encontram os programas de pré-escolar da América Latina, em termos de cobertura e grau de avanço. As estatísticas disponíveis não se prestam a uma comparação fácil porque as definições e idades usadas ao se informarem as matrículas no ensino pré-escolar variam de país para país. Mais ainda, não há informações disponíveis sobre o percentual de crianças matriculadas em programas não registrados de pré-escolar. Com frequência, os números referentes aos programas não formais deixam, também, de ser reportados. A isso se acrescenta que alguns levantamentos e relatórios de dados são cheios de erros, ou estão desatualizados, particularmente em escala regional.⁴ Estas, e outras questões relacionadas com a coleta de informações e interpretação estatística, estão colocadas no Apêndice A. Por todas estas razões, os dados de matrículas precisam ser tratados com cautela, particularmente quando agregados em nível regional, ou quando usados para referências internacionais cruzadas.

Apesar da necessidade dessas precauções, as informações estatísticas disponíveis, apoiadas por avaliações de programas e observações diretas, parecem indicar diversas tendências gerais na cobertura pré-escolar da região.

A grande variação no nível de cobertura entre os países da região somente em parte está relacionada com a renda per capita. As diferenças nos números de matrículas estão também vinculados a fatores como vontade política, e a maneira como se define a política social. A Jamaica, por exemplo, informou uma renda per capita em 1992 de US\$1.390, mas um índice de matrículas de 83% para as crianças com idade entre três e cinco anos, ao passo que a Argentina, com uma renda per

capita mais de quatro vezes maior (US\$6.050) informou um índice de matrículas de 68%, para crianças de quatro e cinco anos. A Colômbia, com uma renda per capita

**Tabela 1: Taxas Brutas de Atenção Pré-escolar,
por idade e por país, e PNB**

	Idade	% Atenção Pré-escolar			% Privado	PNB per cap US\$
		1980	1985	1991		
América do Sul		23	37	42	29	
Argentina	4-5	40	52	58	29	6,050
Bolívia	3-6	26	34 a	29b	11	680
Brasil	4-6	14	32 c	35	31	2.770
Colômbia	5	27	37	44	58	1.330
Chile	5	71	83	70	45	2.730
Equador	4-5	10	17	20 D	37	1.070
Paraguai	6	12	19	32	50	1.380
Peru	3-5	15	21	36 C	12	950
Uruguai	2-5	19	25	33	29	3.340
Venezuela	4-6	34	40	45	16	2.910
América Central		17	24	27	32	
Costa Rica	5	39	52	67	13	1.960
El Salvador	4-6	11	15 D	19	31	1.170
Guatemala	4-6	14	17	16	47	980
Honduras	5-6	13	18	18	11	580
Nicarágua	3-6	8	14	13	18	340
Panamá	5	33	51	54 C	9	2.240
Golfo do México		27	59	62	32	
Cuba	5	60	83	86	0	1.170
Haiti	4-5	...	44 D	41 C	24	370
México	4-5	25	59	62	9	3.470
República Dominicana	3-6	4	10	14 B	67	1.050
Caribe Anglófono		68	77	82	80	
Guiana	4-5	67	73	71 C
Jamaica	3-5	70	76	83 D	88	1.380
Trinidad Tobago	3-4	8	8	9 D	...	3.940

Notas:

os números de atenção pré-escolar foram fornecidos pelo escritório regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe, baseados em dados do Anuário Estatístico da UNESCO, 1994. Paris, 1994. Os dados referentes à renda per capita foram tirados do : UNICEF: *State of the World's Children*, 1995. Nova Iorque, UNICEF, 1995. Tabela 1.

a.1986 b 1987 c 1988 d.1989 e. 1990

**Tabela 2: Percentual de Estabelecimentos Pré-escolares em
Áreas Rurais: América Latina, por volta de 1991**

País	Total rural	Rural	%
América do Sul	91.058 a	29.030	32
Argentina	*	*	*
Bolívia	2.294	1.158	50
Brasil	51.557 b	15.988	31
Colômbia	9.712	1.077	11
Chile	4.302 c	276	6
Equador	2.371	913	39
Paraguai	870	242	28
Peru	10.132	6.217	61
Uruguai	1.508	431	29
Venezuela	8.312	2.818	34
América Central	6.642	1.592	29
Costa Rica	1.002	472	47
El Salvador	1.271 b	276	22
Guatemala	1.507	270	18
Honduras	937 b	201	21
Nicarágua	1.081	373	35
Panamá	808	360	45
México	49.763	31.188	63

*Sem informações

Notas:

Os números de estabelecimentos pré-escolares foram fornecidos pelo escritório regional da UNESCO para América Latina e Caribe, baseado em uma variedade fontes, que incluem: Anuário Estatístico da UNESCO, Paris, 1988, 1993, 1994; Informes Nacionales; Encuesta SIRI-OREALC-UNESCO, 1987, 1990, 1992; Per: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Compendio de estadísticas sociales, 1992; Lima 1993; Guatemala: Ministerio de Educación, Anuario estadístico 1992, Guatemala, 1992

a O total fornecido é o total para aqueles países para as quais as informações sobre cobertura rural foram fornecidas. Se a Argentina tivesse sido incluída, o número total de estabelecimentos na região da América do Sul seria 100.918.

b. Estes números são para 1989

c. 1987

estimada de US\$1.330, próxima à da Jamaica, informou um índice de matrículas de 44%, mas apenas para crianças de cinco anos.

Na maioria dos países, o percentual de crianças assistidas pelos programas de pré-escolar cresceu consistentemente, desde 1980. Ironicamente, a taxa de crescimento desses programas parece ter sido maior durante a “década perdida” dos oitenta do que durante a primeira metade da década dos noventa, quando uma certa recuperação econômica ocorreu na região. Esta tendência sugere que a expansão do pré-escolar nem sempre está diretamente relacionada com as condições econômicas. A taxa de crescimento mais elevada dos anos oitenta pode refletir um retardamento dos ajustes às realidades econômicas do momento. Entretanto, também parece refletir os compromissos políticos assumidos em resposta ao *momentum* criado pelo Ano Internacional da Criança, em 1979.

Dados atualizados, combinados com uma definição mais abrangente de educação pré-escolar iria, sem dúvida, demonstrar que a maioria dos países continuou a expandir seus programas de pré-escolar em um ritmo moderado na primeira metade dos anos noventa e, ainda, que aumentaram a diversidade de modelos de escolas para este nível. Esta sugestão se baseia em números extra oficiais de matrículas tirados de recentes relatórios da UNICEF, e no fato de que empréstimos internacionais para educação pré-escolar e programas de desenvolvimento precoce que incluíam componentes educacionais cresceram visivelmente nos últimos cinco anos.⁵ Não será surpresa, portanto, se na segunda metade dos anos noventa houver um novo salto no número de matrículas.

O crescimento e a cobertura do pré-escolar ainda estão concentrados nas crianças do ano imediatamente anterior ao ingresso na escola primária. Os números de vários países, abertos segundo a idade (obtidos através dos relatórios da UNICEF), ilustram esta concentração. Na Costa Rica, em 1990, a cobertura para crianças de seis e sete anos era cerca de 62 por cento, enquanto para as crianças de três a cinco não passava de 14%. No mesmo ano, no Uruguai, os números eram 85 por cento para cinco, 24 por cento para quatro, e 16% para a idade de três anos. O Chile informou uma cobertura de 69,3 por cento para crianças com cinco anos em 1990, mas uma cobertura de 20,7% para crianças com idade de quatro anos. No

período letivo de 1993-94, a Venezuela cobriu 65 por cento das crianças com cinco anos, mas apenas 47,2 por cento e 19,3 por cento das crianças com quatro e três anos de idade, respectivamente. Estes números sugerem que a cobertura para crianças no ano imediatamente anterior a seu ingresso na escola (primária) está em um nível relativamente alto (mais de 60 por cento) em muitos países da região, mas a cobertura para faixas de idade inferiores fica bem abaixo deste nível. Esta concentração reflete a continuada influência da visão convencional do pré-escolar.

Existe uma grande variação na composição privado / público. O percentual de crianças no ensino pré-escolar privado varia de zero, em Cuba, até 88 na Jamaica (veja tabela 1). De acordo com os dados da ORELAC, a participação do setor privado no pré-escolar, por sub-região, é a seguinte: América do Sul, 29%; América Central e Panamá, 32%; Golfo do México, 11%; e, nos países de língua inglesa do Caribe, 80%. O alto índice no Caribe anglófono está relacionado, em parte, com o fato de que o modelo básico de escola na Jamaica, que é dirigido por grupos comunitários, é classificado como privado e, em parte, pela tendência dos países do Caribe ver a educação das crianças pequenas como um assunto de família, no qual os governos não devem intervir.

A cobertura continua favorecendo as áreas urbanas a despeito dos esforços explícitos de alguns países para compensar esta tendência. Como mostra a tabela 2, somente 32 por cento de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar na América do Sul encontram-se em áreas rurais. Se levarmos em consideração que muitos são estabelecimentos pequenos que atendem populações dispersas, concluiremos que a cobertura rural é, provavelmente, consideravelmente menor.. Note-se, também, que a definição de localidade rural ou urbana dos diferentes países é possivelmente inconsistente. Por tudo isso, os percentuais informados são, na melhor das hipóteses, muito aproximados.

A cobertura para meninos e meninas é equivalente. O Anuário da UNESCO de 1994 (tabela 2.1) informa que 50% das crianças matriculadas no pré-escolar na América Latina e no Caribe em 1992, eram meninas. Com uma única exceção, o percentual de meninas informado para cada país da região varia de 48% a 52%.⁶

A cobertura pende contra os grupos de baixa renda. As estatísticas oficiais de cobertura do pré-escolar não são geralmente discriminadas por *status* econômico dos participantes. Entretanto, pesquisas domésticas dão alguma idéia da discriminação em três países: Argentina, Chile e Uruguai. O estudo argentino, seguindo um método desenvolvido pela CEPAL, classificou as famílias em: famílias que vivem em pobreza estrutural, as pobres, e as que não são pobres. As coberturas de pré-escolar para crianças com quatro e cinco anos de idade nesses três grupos são as seguintes:

Idade	Pobreza estrutural	Pobres	Não pobres
4	30,8%	41,8%	80,7%
5	64,2%	76,8%	91,0%

No Chile, a cobertura pré-escolar em *Educación Parvularia* em 1992, foi 24 por cento no nível nacional, mas sendo apenas 19 por cento no quintil mais baixo de distribuição de renda, comparado com 43 por cento no mais alto. Comparando-se os dados de 1987 com os de 1992 observa-se um crescimento na cobertura nacional de 3,2%, sendo que no quintil mais baixo de renda foi 2.4% contra 9.5% no mais alto (Waiser 1995). No Uruguai, a cobertura alcançada em 1993 para crianças entre três e cinco anos foi de 36% para o quintil de renda mais baixo, contra 90% para o mais alto. Este hiato é ainda mais amplo (100% contra 30%) entre as crianças de Montevideu com pais no quintil superior e as crianças do interior do quartil inferior (ANEP 1995, pp.5-6) Em contraste, na Jamaica em 1989, o programa pré-escolar básico apoiado nas comunidades (chamado educação básica) alcançou 60 por cento das crianças do quintil mais pobre da distribuição de renda, e 81 por cento das do mais rico (UNICEF 1991).

A cobertura é menor para os grupos indígenas do que para os não indígenas. Estatísticas de toda a América Latina apontam para esta diferença. O México, por exemplo, informa 82% de cobertura na Cidade do México, mas apenas 38% em Chiapas, onde existe uma alta concentração de grupos indígenas. Outro importante ponto a ser mencionado é que a qualidade dos programas de pré-escolar

em que estão matriculadas as crianças ricas é provavelmente diferente da dos programas para crianças pobres.

Em resumo, a extensão e a composição, entre pública e privada, da cobertura pré-escolar parece variar largamente de país para país. Aparentemente, está centrada no ano imediatamente anterior ao ingresso na escola primária e pende nitidamente em favor das crianças urbanas, que provêm da cultura dominante e da parte superior da escala econômica.

Tipos de programas

Os programas formais ainda dominam, numericamente, o campo do pré-escolar. Esses programas convencionais estão conformes com o estereótipo de grupos de 20 a 30 crianças assistidas por professores treinados (escola normal ou diplomados por universidades) que se encontram nas folhas de pagamento da educação regular e recebem os benefícios pertinentes. Geralmente tais programas funcionam durante três ou quatro horas durante os dias de semana. Seu enfoque é a preparação das crianças para a escola. Alguns poucos podem ter um componente de nutrição ou saúde. Embora os programas convencionais possam ocorrer em uma variedade de locais, a maioria se encontra em prédios governamentais, ou anexados a escolas primárias (ou embutidos nelas).

Apesar dessa continuada predominância de programas convencionais, uma rica experiência com programas “alternativos” de pré-escolar acumulou-se na América Latina (Cormack e Fujimoto 1993; JUNJI-OEA 1994). Muitos destes programas têm uma pessoa local, geralmente não diplomada, mas com algum tipo de treinamento em programa intensivo, como professor (animador, promotor). Tais professores geralmente recebem menos que o salário mínimo e não são incluídos na folha de pagamentos formal do governo. Outra característica dos programas alternativos é que as comunidades tendem a se envolver mais em sua criação e gestão do que no caso dos programas convencionais. Embora alguns programas alternativos sejam administrados pelo governo, a maior parte dessas pré-escolas são geridas por grupos comunitários, ou por organizações não governamentais trabalhando em conjunto com as comunidades. Muitas dessas

iniciativas de pré-escolar continuam sendo um teste-piloto, ou se mantêm em nível de demonstração. Outras, porém, já se desenvolveram, tornando-se programas de grande escala. Para citar apenas alguns exemplos, a região se orgulha de alguns programas formais e não formais apoiados em comunidades, de programas de creches diurnas com um componente educacional, de programas de educação para os pais e de programas de mídia de massa.

Programas não formais de pré-escolar com base em comunidades. No Peru, o programa PRONOEI funciona há vinte e cinco anos e, agora, abrange crianças em mais de 18.000 centros espalhados por todo o país. As escolas básicas da Jamaica datam de pelo menos trinta anos. No crescente programa EDUCO de El Salvador, escolas pré-primárias e primárias são co-administradas pelas associações comunitárias e pelo Ministério da Educação.

Programas de creches diurnas com componentes educacionais. O programa de centros diurnos no lar teve início, na Venezuela, em 1975, mas até recentemente não havia se tornado um esforço de grande escala. Atualmente, cobre bem mais que 200.000 crianças. O programa de *Hogares Comunitarios* (Lares Comunitários) da Colômbia abriga 900.000 crianças, se as estatísticas oficiais estiverem corretas. Na Bolívia, o Instituto do Bem Estar Familiar está colocando em escala operacional um programa de creches nos grandes centros urbanos. O Ministério da Educação do Peru estabeleceu um programa de creches para crianças com menos de três anos de idade cujas mães trabalhem. Informa-se que o programa abriga mais de 20.000 crianças e sua expansão está prevista.

Programas de educação para os pais: Esta categoria inclui programas em que os pais recebem informação em um local da própria comunidade, através da mídia de massa, durante visitas feitas a suas casas, ou em uma combinação dessas formas. Cuba recentemente instituiu e avaliou um programa extenso de educação paterna chamado *Educa a Tu Hijo* (Educa Teu Filho). Em 1994 havia atingido os pais de cerca de 46 por cento de todas as crianças em idade pré-escolar. (Outros 13 por cento das crianças cubanas, com idade variando do nascimento aos cinco anos, participaram em arranjos de creche com um componente educacional chamados "*circulos infantiles*" (círculos infantis), enquanto ainda outros 13 por cento foram matriculados em pré-escolas anexas a escolas primárias, totalizando 72 por cento de

cobertura para todas as crianças do pré-escolar, com idades do nascimento aos cinco anos. Segundo uma avaliação do programa, este esforço teve uma influência positiva no desenvolvimento das crianças pequenas através de seus pais, mais particularmente, contudo, nas áreas do desenvolvimento físico, da socialização e da formação de hábitos do que no desenvolvimento intelectual (UNICEF/Cuba, Relatório Anual de 1994). Outros programas em crescimento, e de porte considerável para educação de pais estão sendo desenvolvidos no México e no Chile.

Programas de mídia de massa. *Plaza Sesamo* a versão espanhola do *Sesame Street* (Vila Sésamo), reapareceu recentemente em uma edição revisada preparada para ser assistida em toda a região.

DESAFIOS E QUESTÕES

Na medida em que os programas de pré-escolar da América Latina crescem e tornam-se mais diversificados, seus desafios e problemas também crescem. Limitações de espaço tornam necessário que nos concentremos, aqui, em três das questões primárias: equidade, qualidade e custos. Igualmente importantes são, a participação da comunidade, a multi-setorialidade, a integração (dentro da própria educação por um lado, com a saúde e a nutrição e com os serviços de creche, por outro), feitos os ajustes para diferenças culturais, descentralização e continuidade, tanto da vontade política, quanto da capacidade técnica.

Equidade

A cobertura e o conteúdo da educação pré-escolar, como foi anteriormente indicado, continua a favorecer as crianças urbanas que vêm, desproporcionalmente, dos grupos de renda mais alta. Embora alguns países tenham dado largos passos em direção à redução dos hiatos na cobertura entre os grupos ricos e pobres, rurais e urbanos e hispânicos e não-hispânicos, as desigualdades persistem e, em alguns casos, são efetivamente muito grandes. Se os países estiverem realmente interessados na equidade, precisam achar meios de estender a cobertura aos pobres que continuam desassistidos.

Duas estratégias principais para promoção da equidade estão sendo seguidas no momento. Alguns países estão pensando em tornar universal o pré-escolar formal para as crianças no ano imediatamente anterior ao ingresso nas escolas primárias. Esta estratégia foi proposta na Costa Rica e no Uruguai, e está em consideração no México. O objetivo é chegar a 100% de cobertura em pré-escolas para as crianças, mas ainda não foram estabelecidos os termos com relação às condições das crianças nessas escolas, nem os efeitos esperados de sua participação nelas. Alguns países acham esta idéia politicamente atraente, agradável aos sindicatos de professores, e fácil de monitorizar, já que não requer mais que a contagem de crianças. Tem algumas limitações, porém, especialmente com relação ao que pode conseguir em termos de prover a todas as crianças igual preparação para a escola primária. Esta continuará sendo uma questão séria se os sistemas públicos e privados continuarem operando lado a lado. Além disso, atacar o problema ao cinco anos pode ser tarde demais.

Uma segunda estratégia, possivelmente complementar, tem consistido em atingir populações não cobertas com intervenções específicas. Muitos programas pequenos e localizados foram organizados em toda a América Latina para atingir crianças que estão na fimbria social porque vivem em pobreza, ou dispersas em áreas rurais, ou porque são de grupo minoritário, ou porque foram adversamente afetadas por lutas internas. Alguns programas para crianças pobres, do meio rural, ou despossuídas lidam agora com imenso número de crianças. De modo principal, essas estratégias, sejam elas em pequena ou grande escala, têm sido da variedade "não formal", ou "alternativa" - isto é, são programas apoiados em comunidades que empregam agentes educacionais locais que receberam algum treinamento inicial, sendo depois apoiados por uma estrutura de supervisão. Frequentemente espera-se que a comunidade forneça o local em que as crianças ou seus pais se reúnem. Talvez a maior preocupação a respeito desses programas seja seu nível de qualidade, que está, em parte, relacionado com sua natureza "compensatória".

Alguns outros modos de tentar atingir os que não foram cobertos merecem ser notado::

- O Equador fez experiências com professores de pré-escolar itinerantes. Embora esta idéia parecesse viável e tenha tido um efeito positivo nas crianças, foi abandonada na esteira de mudanças políticas.

- O México tem um programa que emprega estudantes com três anos de educação secundária como professores de pré-escolar em comunidades muito pequenas. Os estudantes são, de modo geral, de fora das comunidades em que irão atuar como agentes educacionais. Recebem dois meses de treinamento intensivo antes do início do ano escolar e são apoiados por um sistema de supervisão contínua *on-the-job*, e com reuniões mensais. Os estudantes do nível secundário têm um forte incentivo para assumir estas posições porque, depois de um ano, irão receber apoio financeiro durante três anos, o que irá permitir-lhes continuar seus estudos em cursos pré-universitários.

- Vários países instituíram programas especiais bilingües, e em alguns casos bi-culturais, para grupos indígenas. Infelizmente, estes programas tendem mais a focar o preparo das crianças em espanhol do que em fazê-las proficientes na língua mãe. Um programa para quem fala o guarani, na Bolívia, é uma exceção.

- O México tem também um programa especial para os filhos de trabalhadores migrantes temporários no país.

- O rádio tem sido utilizado para atingir os pais em áreas remotas, bem como para apoio aos professores do pré-escolar em seu trabalho diário.

Várias questões complexas, ainda precisam ser discutidas na elaboração de programas para as crianças ainda não cobertas.

Querem os não assistidos ser assistidos? Uma análise de demanda no Chile, sugere que a falta de programas de pré-escolar é apenas um fator menor entre os que contribuem para o nível relativamente baixo da cobertura para crianças com menos de seis anos de idade. Tradições culturais e crenças inclinam fortemente para a manutenção das crianças em casa (Waiser 1995). No México, perguntou-se aos pais das crianças em um programa para combate às desvantagens educacionais (PARE) porque seus filhos não freqüentavam a pré-escola. Apenas 12 por cento dos que eram de áreas urbanas deram a falta de locais de pré-escolar como razão, em comparação com 60 por cento dos que eram de área rurais. Para aqueles que tinham acesso ao pré-escolar, distância e problemas econômicos foram as razões

predominantes para que mantivessem seus filhos fora da pré-escola. A falta de interesse, ou um sentimento de que a pré-escola não era necessária, foi citada por 12 por cento de todos os pais como sendo uma razão para que seus filhos não a freqüentassem (Myers 1995). A conclusão que se tira desses estudos e da experiência geral é que criar a demanda (não apenas responder a ela) pode ser uma parte importante de qualquer programa voltado para os que ainda não foram atingidos.

Como pode ser resolvido o problema da distância em áreas onde a população esteja dispersa, ou onde o terreno seja difícil? A tendência da maioria dos programas educacionais é para organizar as crianças em grandes grupos (para tirar vantagem de uma proporção criança/professor menos onerosa). Sob este sistema, as crianças devem ser trazidas ao local do programa, o que é difícil de ser feito quando as crianças têm menos de seis anos, já que não seriam capazes de caminhar longas distâncias. As alternativas já tentadas incluem: visitas aos lares por agentes de educação que trabalhavam, com os pais, ou com irmão mais velhos, para capacitá-los para servir como agentes educacionais, baseados no lar, para as crianças pequenas; padrões revisados, com redução do número de crianças que precisa existir em determinado lugar para que se estabeleça um programa; apoio para iniciativas informais locais em assentamentos com menos de cem pessoas; transporte para as crianças irem à escola⁷ e utilização do rádio para a instrução.

Pode a qualidade ser mantida ao mesmo tempo que se procura a equidade sem incorrer em custos exorbitantes e difíceis de controlar? Estas duas questões são abordadas a seguir.

Qualidade

Como a qualidade se aplica a todas as facetas da educação, inclusive à pré-escolar, é um conceito fugidio. É freqüentemente avaliada através de mensurações quantitativas brutas de dados dos programas, tais como a qualificação formal e treinamento dos professores, os materiais educacionais existentes e os tipos de instalações que estão sendo utilizadas. Tais medidas são úteis, mas superficiais. Embora a qualificação formal de um professor possa indicar um maior potencial

para dar atenção de qualidade (e geralmente o faz), o que conta ainda mais é o que os professores efetivamente fazem e se suas atividades têm um efeito positivo sobre as crianças. Na verdade, não é tão difícil assim encontrar um professor bem treinado para o pré-escolar, devidamente diplomado, mas que seja também autoritário, insensível, impositivo, de muita teoria e pouca prática e incapaz de se identificar com os pais. Do mesmo modo, um professor não diplomado pode ser democrático, sensível com as crianças e sensacional com os pais. A questão é que os padrões precisam ir além das qualificações no papel, ou dos dados materiais, para promover os tipos de intervenções de pré-escolar eficazes, que irão produzir os resultados desejados.

Um exame da literatura que trata da qualidade da educação precoce dá algumas indicações quanto às possíveis características de tais intervenções (veja quadro 3). Embora essas características possam ser apenas superficialmente abordadas dentro do escopo da presente discussão, é importante observar que implicam um conjunto de valores sociais e culturais que são amplamente compartilhados, mas que de modo nenhum são universais. Apesar disso, tal conjunto fornece um ponto de partida para uma discussão construtiva.

Como já foi mencionado, é impossível relatar de maneira sistemática a qualidade da prática na educação precoce da América Latina. A maioria dos estudos que analisam as dimensões expostas no quadro 3 são para uso interno e não estão disponíveis para o público. Os indicadores a que se tem acesso fornecem algumas indicações, mas nenhum verdadeiro *insight* sobre a qualidade. Relatório da UNICEF liberado em 1995 indica que, em Belize, apenas 7% dos professores do pré-escolar haviam recebido treinamento formal até aquele ano, mas nada informa sobre a qualidade do ensino desses professores, que é o que mais interessa. Do mesmo modo, estatísticas oficiais do México informam que o número médio de crianças para cada professor, no pré-escolar, foi 24,5 durante o ano letivo 1993-94, mas não nos fala do desempenho dos professores. Diversas revisões promissoras de vários modelos de pré-escolar estão sendo realizadas (ou, foram completadas recentemente) no Chile, na Jamaica, no México, além de outros países, mas não

estavam disponíveis por ocasião da redação do presente trabalho. Espera-se que venham esclarecer este assunto.

Quadro 3 - A Qualidade nos Programas de Educação Precoce

Entre os elementos identificados em programas de educação precoce que definem a qualidade estão os seguintes:

- **Objetivos e metas.** Objetivos e metas claros, estabelecidos e compartilhados por professores e pais, compreendidos pelas crianças, e sujeitos a modificações através de um processo que envolve todas as partes interessadas. O processo para se chegar a um acordo sobre tais objetivos e metas pode ser mais importante do que seus resultados específicos.
- **Agentes de educação.** A presença contínua de adultos sensíveis, comprometidos, amorosos e responsáveis que tenham conhecimento de como as crianças se desenvolvem (em consequência de experiência e treinamento), e que interajam com elas de uma maneira consistente, respeitosa, que apoie e não seja ameaçadora.
- **Currículo.** Um currículo já experimentado que tenha uma visão holística do desenvolvimento da criança; que proporcione uma variedade de experiências de aprendizagem relevantes, estimulantes e agradáveis, pertinentes, tanto a plantar raízes quanto a aprender a voar; que encoraje a criança a explorar, brincar e iniciar suas próprias atividades de aprendizado; e que respeite e atenda às diferenças individuais. Um currículo de qualidade irá integrar educação e cuidado, na medida em que atende às necessidades físicas, sociais e emocionais, tanto quanto às intelectuais ou cognitivas. Promove relações sólidas das crianças consigo mesmas, com os outros e com o meio ambiente.
- **Ambiente físico.** Um ambiente limpo, ventilado, estimulante, seguro e saudável, que proporcione espaço suficiente para as crianças brincarem.
- **Avaliações.** Uso de métodos sistemáticos e validados de avaliação para ajustar o ensino às necessidades específicas das crianças.
- **Proporção adulto/criança.** Uma proporção crianças/adultos que seja baixa o bastante para permitir interações freqüentes e atenção pessoal.
- **Treinamento/supervisão.** Um significativo treinamento *on-the job* e um apoio de supervisão, promovendo um contínuo crescimento pessoal e profissional.
- **Liderança educacional.** Uma firme liderança educacional que devota tempo considerável à coordenação e ao gerenciamento do programa ao mesmo tempo que se mantém próxima do processo cotidiano de educar e socializar crianças.
- **Participação dos pais e da comunidade.** Envolvimento e participação reais das famílias e comunidades como sócias do programa, ajudando-o a funcionar bem e aprendendo, no processo, como melhorar a atenção que dão às crianças.
- **Recursos.** A consistência e a permanência, tornadas possíveis por uma base de recursos financeiros e materiais grande o bastante para permitir que se trabalhe com as crianças de maneira apropriada e que se sustentem ações educativas ao longo do tempo sem desviar a atenção dos agentes educacionais de sua tarefa educativa imediata..

Fontes: Ball 1994; Moss e Pence 1995; Schweinhart 1995; NAEYC 1986; Basili 1994.

Se os padrões estabelecidos no Quadro 3 para programas de pré-escolar de a “qualidade” pudessem ser sistematicamente aplicados a programas de educação precoce de larga escala na América Latina (ou em qualquer outro lugar, na verdade), a maioria dos programas provavelmente receberia uma baixa classificação em termos de qualidade. Não é que os programas deixem de definir suas metas com clareza; antes, as metas são impostas de cima, por uma burocracia central e raramente são as desejadas pelos participantes dos programas. Muitas outras deficiências teriam de ser apontadas, também. Aos agentes educacionais falta, freqüentemente, motivação, e não são, nem bem treinados, nem sensíveis e sua rotatividade é bastante alta. Os currículos são, com freqüência, integrados, ativos e significantes, na teoria, mas não na prática. A proporção criança/adulto na maioria dos programas latino-americanos do pré-escolar é maior que vinte crianças por adulto e, muitas vezes, bem mais elevada. Os ambientes de ensino consistem freqüentemente em equipamentos e instalações improvisados, muitas destas sem condições sanitárias ou de segurança. A supervisão, bem como a inspeção, é rara e pouca consideração se dá a treinamento contínuo *on-the-job* para os adultos que trabalham diretamente com as crianças. Nenhuma tentativa é feita para ajustar as atividades educacionais através da aplicação sistemática de métodos de avaliação validados. A participação dos pais é, na melhor das hipóteses, fraca, e, na pior, inexistente em programas de pré-escolar de larga escala.

Será que esta lista significa, caso esteja correta, que os programas de educação precoce na América Latina, sejam de pequeno ou de grande porte, são intrínseca e inevitavelmente ineficazes e de baixa qualidade? Certamente que não. A revisão feita por Lira de 25 programas de pré-escolar (incluindo alguns de maior escala) demonstrou claramente um alto nível de eficácia. Mais ainda, que essa eficácia não está vinculada a local⁸ ou ao tipo de materiais utilizados, ou à teoria curricular específica que foi adotada. Ao invés, parece estar intimamente vinculada com a qualidade do agente educacional. Isto não significa que o agente educacional tem de ser um "profissional", com um diploma formal. Mas não significa, também, que o agente possa ser simplesmente uma pessoa da comunidade, motivada e interessada, sem qualquer treinamento. A educação precoce envolve mais que isso. Ao mesmo tempo, está claro que pessoas de *backgrounds* educacionais distintos

podem se tornar agentes educacionais eficazes se adquirirem as competências que caracterizam um educador eficaz. Assim, para que um membro da comunidade possa ser transformado em um agente educacional eficaz, será preciso combinar experiência com treinamento e supervisão.

Note-se também, que os programas podem ser julgados de baixa qualidade segundo alguns cânones, mas eficazes segundo outros. Poucos programas latino-americanos serão capazes de ficar à altura de um ideal exigente. Se, contudo, seus ambientes (condições física, métodos e conteúdos) forem comparados com as condições alternativas em que as crianças vivem e se desenvolvem, e tornarmos a aplicar os critérios do Quadro 3, o ambiente do programa parecerá bastante bom, mesmo com suas muitas imperfeições. Isto é particularmente verdade no caso de componentes de programa como produção de linguagem, ou no de crianças que vivem em condições de pobreza extrema. Na situação limite, suponha que os pais, lutando pela sobrevivência, tenham de amarrar uma criança de dois anos em um berço durante várias horas do dia, enquanto saem para o trabalho e compare este ambiente com o de qualquer programa de creche. Este, sem dúvida nenhuma, parecerá imensamente superior, por mais imperfeito que seja.

Na medida em que os programas crescem em tamanho, o desafio deixa de ser apenas uma questão de alcançar e manter a qualidade, passando a incluir a escolha de um padrão de qualidade adequado, em relação ao qual ir-se-á avaliá-los. Ao se decidir por um padrão é conveniente lembrar que culturas diferentes estabelecem diferentes critérios e padrões de qualidade, em consonância com seus valores, costumes e crenças particulares. Além disso, os padrões para avaliação de qualidade podem ser diferentes em diferentes momentos. Entender a natureza relativa da qualidade é reconhecer que "o ótimo é inimigo do bom", particularmente quando o "ótimo" custa tanto que só estará à disposição dos poucos que podem pagar um alto preço, ou dos muito poucos que poderiam lucrar com um programa de uma qualidade inferior.

O que acontece quando soluções "boas", em vez de "ótimas", para o problema da qualidade, são postas ao lado da equidade no conteúdo e nos resultados dos programas de pré-escolar? Na verdade, muitas das alternativas não formais de educação precoce que estão ganhando terreno na América Latina são

criticadas justamente porque são ditas de baixa qualidade quando comparadas com os programas privados, ou mesmo com os programas públicos formais. Esta crítica se baseia freqüentemente no fato de que os professores não são diplomados e não sabem aplicar o currículo pré-escolar aprovado, ou pelas condições pobres de muitas instalações, que não conseguem atingir os padrões mínimos estabelecidos pelo governo. Embora tais críticas tenham procedência, podem ser facilmente exageradas. Muitos programas "alternativos" são mais integrais, mais ativos, mais participativos e mais pertinentes às necessidades locais do que os programas formais de pré-escolar com os quais estão sendo comparados. De novo, parte do problema está no padrão escolhido.

O que é importante saber, é se os resultados dos programas alternativos de pré-escolar, qualquer que seja o padrão, estão ao par com os dos programas formais e convencionais fornecidos a crianças similares. Raramente se tem esta informação disponível. Será realmente difícil avaliar a qualidade sem uma idéia melhor desses efeitos relativos de diferentes programas no desenvolvimento das crianças e em sua preparação para a escola e para a vida.

Várias conclusões gerais podem ser tiradas da discussão anterior:

- A qualidade dos programas de pré-escolar fica bem aquém do ideal, havendo amplo espaço para melhoras.
- Quando se estiver avaliando a qualidade, é conveniente comparar os ambientes dos programas com ambientes alternativos de aprendizado e não apenas com os padrões ideais.
- Os programas formais podem ser, ou não, melhores que as alternativas não formais quando o padrão for resultado e quando todas as dimensões da qualidade, inclusive relevância, participação e aprendizado ativo forem levadas em conta. Como a evidência é limitada, porém, ainda não se pode fazer um julgamento.
- Não se deve assumir, *a priori*, que um programa pré-escolar tem qualidade abaixo da média porque é barato, porque é não formal, ou porque é executado por pessoas sem diploma profissional.

CUSTOS, EFEITOS E FINANCIAMENTO

Quem formula políticas e elabora programas tem razão de se preocupar com os custos, dada a plethora de problemas que têm de enfrentar e os limitados recursos disponíveis. Na maioria dos casos é difícil encontrar dados do custos de vários tipos de programas de pré-escolar. Uma das poucas fontes de tais informações é a revisão de Lira (1994) de vinte e cinco estudos dos custos de programas convencionais e não convencionais de educação pré-escolar, levado a efeito em oito países da América Latina ao longo dos últimos dezessete anos. Como observa Lira, contudo, os números de custo que revisou não podem ser comparados diretamente porque se referem a anos diferentes, se aplicam a programas de diferentes propósitos, elementos e beneficiários, surgiram em distintos contextos econômicos e foram calculados com uso de metodologias diversas. Apesar disso, alguns pontos emergem das informações que ela coletou:

- Os custos dos programas de pré-escolar variam enormemente, principalmente porque as avaliações foram baseadas em um grupo de fatores que vão dos componentes do projeto – (por exemplo, se o programa inclui, ou não, um componente de alimentação), o tipo de agentes educacionais escolhido (profissional ou para-profissional), as proporções crianças/adultos e o horário de operação do programa (meio-dia horário integral) – até custos operacionais sozinhos comparados com custos operacionais e de investimento e custos analisados de uma perspectiva institucional contra uma perspectiva social mais ampla.⁹

Os recursos humanos normalmente representam os custos mais altos nos programas de pré-escolar, embora em alguns casos os custos de alimentação podem ser maiores. O custo dos recursos humanos se concentra no pagamento de salários para os que efetivamente atendem às crianças. Um custo relativamente baixo se refere a supervisão ou treinamento contínuo.

Em programas não convencionais as comunidades freqüentemente absorvem a maior parte dos custos, principalmente através do fornecimento de mão de obra local que, quando remunerada, o é abaixo do salário mínimo, sendo tratada como um subsídio ao programa. No programa colombiano de *Hogares Comunitarios*, a comunidade arca com cerca de 56 por cento dos custos totais (Castilho 1993).

Como o indica este último ponto, os custos em si não são a única preocupação. É também importante considerar quem arca com os custos e quais as fontes de financiamento, seja em termos absolutos, seja em proporção do orçamento da educação. De novo, poucas informações sólidas estão disponíveis sobre estas questões. Os relatórios governamentais sobre custos da educação freqüentemente aglutinam as despesas com o pré-escolar e com o ensino primário. Aqui e ali o pré-escolar é separado, como no caso de Trinidad-Tobago. Nesse país as alocações do governo para a educação pré-escolar representa apenas 0,15 por cento do orçamento total da educação. É prudente, todavia, ser cauteloso na análise dessas informações. Os números de Trinidad-Tobago enganam muito, porque este país já incorporou todas as crianças de cinco anos no sistema de escolas primárias. Os valores do orçamento e os gastos associados com a educação dessas

crianças, que geralmente seriam classificados como pré-escolar, estão embutidos no orçamento e nos gastos das escolas primárias.

No caso do Chile, aproximadamente 9% do orçamento educacional de 1993 foi especificamente alocado para programas de pré-escolar (*parvulos*) (Recart e Valenzuela 1995). O atual nível no Uruguai é aproximadamente o mesmo (ANEP 1995). Uma cálculo recente para o México (Myers 1995), sugere que os gastos com educação pré-escolar em 1992 representou cerca de 5% de todos os gastos com educação naquele ano. Estes números relativamente altos não devem ser tomados como sendo representativos do nível de comprometimento financeiro com o pré-escolar da maioria dos governos da região. Os números indicados para o Chile, México, e Uruguai são de sistemas em que as matrículas no pré-escolar já alcançaram níveis significativos. Mais ainda, quando correlacionados com o número de matrículas, o pré-escolar não obtém sua parte justa nos orçamentos, mesmo no caso dessas cifras aparentemente "altas". No caso mexicano, embora os gastos com o pré-escolar alcancem 5% do orçamento total da educação, tal cifra é muito inferior à participação de 10% do pré-escolar no total de matrículas do sistema de educação.

O caso da Jamaica, onde 2,5% do orçamento da educação é alocado para a educação precoce, talvez esteja mais próximo de um padrão regional. Este índice tem de ser olhado em contraste com os aproximadamente 20%, do total da população escolar, que se encontram no nível pré-escolar. Mesmo o percentual da Jamaica o percentual pode ser alto para a região como um todo. Em uma "estimativa-especulativa" não confirmada dir-se-ia que a maioria dos países da região destina menos de 2% de seus orçamentos educacionais para a educação infantil precoce. Se isto for verdade, pode ser, em parte, um simples reflexo do fato de que a educação pré-escolar está sendo mantida com poucos recursos. No entanto, pode bem ser que a educação pré-escolar em alguns países esteja sendo financiada por fontes privadas, pela comunidade, ou por outros orçamentos não educacionais.¹⁰ Precisa-se de maiores evidências sistemáticas para verificar estas especulações.

O que parece efetivamente claro é que os países da região enfrentam diversos desafios com respeito aos custos e ao financiamento. Para começar, precisam coligir melhores informações, particularmente sobre os custos

relacionando-os com as aferições da eficácia dos programas. Faltam, também, informações sobre as contribuições do setor privado para o pré-escolar e sobre a natureza precisa das contribuições da comunidade. Mais ainda, pouco se sabe sobre o que ocorre com os custos e resultados à medida que os programas se expandem ou descentralizam. Sem melhores dados será extremamente difícil chegar-se às implicações reais de custo de se atingir os que não estão cobertos.

Os formuladores de políticas enfrentam outro desafio - e uma oportunidade - nos níveis aparentemente baixos de investimento em educação precoce. Pequenos aumentos no percentual do orçamento total da educação que é alocado para a educação precoce poderia ter um grande efeito sobre a cobertura ou sobre a qualidade do nível pré-escolar sem conseqüências adversas sérias para outros níveis do sistema. E isto, como já foi indicado, constituiria um bom investimento econômico e social para o país. Considerando que tal investimento ajuda a reduzir as taxas de repetência, pode até pagar-se por si mesmo. Mesmo assim, será preciso algum esforço para convencer políticos e planejadores dos benefícios potenciais, econômicos e sociais, do investimento em educação precoce.

Ainda outro desafio para os formuladores de política é encontrar a combinação apropriada de suporte para a educação precoce. É preciso encontrar maneiras de compartilhar os custos sem colocar uma carga indevida nas famílias e comunidades que não têm condições de agüentar esses custos e sem, também, tirar o incentivo econômico do setor privado.

ALGUMAS IMPLICAÇÕES EM POLÍTICA E PLANEJAMENTO

Cobertura, equidade e qualidade

O problema central para os formuladores de política e planejadores latino-americanos, na medida em que investirem em programas de pré-escolar/educação precoce nos próximos anos, não será como ampliar a cobertura, mas como melhorar a equidade e a qualidade dos programas para os que ainda não estão cobertos. Muitas crianças de lares privilegiados já estão matriculadas em programas pré-escolares públicos ou privados, apesar de não precisarem do mesmo grau de estímulo e preparação para a escola que as crianças de famílias menos privilegiadas requerem para que possam ter uma "partida justa" na escola.

A solução para este problema pode não ser a estratégia que está sendo proposta, de cobertura universal na idade que antecede a escola primária. A questão é que tal estratégia não irá garantir que todas as crianças estejam igualmente preparadas para a escola primária se houver diferenças sensíveis na qualidade das pré-escolas formais, ou se as crianças pobres continuarem a chegar a esta idade muito mais atrasadas em seu desenvolvimento que as crianças mais privilegiadas. Desse modo, os governos que estejam enfrentando decisões difíceis sobre como alocar fundos escassos, fariam melhor - por razões sociais, econômicas e até mesmo políticas - se favorecessem em seus orçamentos do pré-escolar uma diversidade de

programas desenhados para alcançar as crianças das famílias que vivem na pobreza. Oferecer programas formais e não formais sustentados, de qualidade, para essas crianças deve ter preferência sobre alternativas de baixo custo, baixa qualidade e de ação rápida destinadas a exibir números mais altos, mas que não levam em consideração, ou não procuram, a qualidade, aferida pelos resultados. Tal estratégia será particularmente importante para programas voltados para as crianças com menos de quatro anos, que estão, no momento, não recebem, praticamente, nenhuma atenção na maioria dos países. Várias condições terão de ser atendidas se tal estratégia for levada a sério.

- Será necessário gerar demanda em vez de simplesmente atendê-la. Quando isso estiver sendo feito, os formuladores de política precisarão respeitar e ampliar as práticas e valores culturais.

- Novas normas terão de ser desenvolvidas, bem como novas maneiras de levar os programas às crianças. Como muitos dos possíveis alunos do pré-escolar estão em áreas rurais, freqüentemente a alguma distância das cidades maiores, não faz o menor sentido localizar os centros de pré-escolar nas cidades e esperar que as crianças venham automaticamente a freqüentá-los. A regra urbana padrão de 20 a 30 alunos terá de ser ajustada para as circunstâncias particulares de cada área rural. Além disso, será preciso dar atenção a novos sistemas de supervisão e educação continuada para os professores. A exigência de instrução em espanhol,^(*) se existir, terá de ser modificada, também.

- Será preciso experimentar uma grande variedade de estratégias e modelos, não, apenas, um. Uma lição fundamental, aprendida com o fracasso dos sistemas de escolas primárias em se diversificarem para atender às condições locais à medida em que se expandiam, pode ser aqui aproveitada. Os modelos não podem ser homogêneos, mas seus resultados precisam ser consistentes entre si. É preciso haver lugar para programas que sejam baseados em centros ou baseados nas casas, formais e não formais, ministrados diretamente ou à distância, dirigidos aos pais e às crianças. É preciso que haja lugar, também, para programas que ofereçam serviço de creche durante o dia inteiro; e para os que não o fazem. Nenhum currículo, ou metodologia, padrão deveria ser aplicado rigidamente a todas as crianças. Entre as opções de programas de pré-escolar o denominador comum deve ser o desejo de atender às necessidades de desenvolvimento mental, físico,

^(*) O autor está se referindo aos países da América espanhola, onde esta é a língua oficial.

social e emocional das crianças específicas matriculadas em cada um deles, e especial atenção precisa ser dada à qualidade, aferida pelos resultados, em vez de pelos insumos.

- Nesse processo de se estenderem aos ainda não cobertos, os padrões normais aplicados na seleção de professores de pré-escolar podem ter que ser ajustados, e novos caminhos encontrados para ajudar os professores a continuar sua educação e obter o registro. Seu aprendizado através de experiência dirigida "*on-the-job*" deveria valer tanto quanto sua participação em cursos teóricos de educação formal.

- Ao focar sua atenção naqueles que mais necessitam de ajuda, os governos não podem deixar de atender às necessidades de saúde e nutrição, além das puramente educacionais.

Custo

Por todas as razões citadas acima, um programa de educação pré-escolar e educação desenvolvimentista que coloque a equidade e a qualidade como enfoque central, terá, provavelmente, um custo mais alto por criança que as atuais estratégias, que estão primordialmente voltadas para crianças que vivem em áreas urbanas concentradas, geralmente em condições mais ou menos favorecidas. Se for para dar atenção séria à qualidade e à equidade, os governos precisam estar preparados para despende o valor necessário para produzir os efeitos desejados, mesmo quando a razão custo/eficácia de tais programas não chegarem a atingir o mesmo nível que a dos programas cujas crianças são fáceis de alcançar. É preciso precaver-se, ainda, contra soluções de baixo custo que aumentam o número de matrículas e parecem bonitas no papel, mas que não têm nenhum efeito no desenvolvimento e no aprendizado das crianças. que parecem excelentes no papel, mas que não surtem efeito algum no desenvolvimento e aprendizado das crianças.

Se o custo para alcançar as crianças ainda não cobertas é um pouco mais alto que a média, isto não deve desviar os governos de suas políticas. Contudo, como os orçamentos são limitados, pode vir a ser necessário aplicar critérios mais restritivos de seleção dos projetos, no curto prazo - torná-los ainda mais enfocados.

E será necessário diversificar as fontes de financiamento (ver a discussão sobre "parceria" mais adiante).

Ao mesmo tempo, é importante lembrar que o custeio dos programas de pré-escolar não representa uma proporção alta de nenhum orçamento educacional da região, de modo que há espaço para expansão, o que é um investimento altamente defensável dos pontos de vista social e econômico.

Parceria

Por razões econômicas e sociais, bem como educacionais, os governos precisarão procurar parceiros para seus empreendimentos de educação precoce. É preciso que cuidem de construir parcerias com diversos tipos de entidades: com os pais e as comunidades; com organizações não governamentais do setor social; com o setor privado; com ministérios e organizações dedicadas principalmente à educação, à saúde ou à nutrição; e com a mídia de massa. Estes esforços acarretarão grandes desafios.

Um dos desafios será evitar assumir uma atitude "compensatória" na parceria. A palavra "parceria" implica respeito mútuo, igualdade e o compartilhamento de responsabilidades, tanto pelos sucessos, quanto pelos fracassos dos programas. É de se preferir muito mais uma atitude "construtiva", em que as comunidades e os governos (ou ONGs) trabalham juntos para elaborar uma agenda, aproveitando as forças existentes (em vez de compensar as fraquezas). Contudo, uma parceria precisa implicar mais que a simples divisão ou "recuperação" de custos. Se é esperado que os pais e as comunidades forneçam parte do financiamento e a maior parte do trabalho necessários para fazer o programa funcionar, deve-se esperar (não apenas permitir) que eles participem diretamente nas decisões que o afetam. Se o auxílio das ONGs é solicitado, também elas deverão participar diretamente nas tomadas de decisão.

Em programas baseados em um centro, a parceria com os pais é essencial, não apenas para que os centros funcionem melhor, mas também para dividir a tarefa educacional. Os pais continuam a ser os primeiros professores das crianças pequenas. Geralmente precisam de apoio enquanto desempenham este papel, seja

conscientemente ou não. Assim, um dos objetivos dos programas deve ser o estabelecimento de uma espécie de parceria em que os pais aprendam a ser melhores pais enquanto ajudam os programas de pré-escolar a ficarem melhores.

Um segundo grande desafio surge quando se promove a integração das atividades das organizações responsáveis por programas de educação, ou saúde, ou nutrição. A prestação dos serviços é geralmente organizada verticalmente. Cada organização tem suas próprias normas e sistemas de trabalho. Há muitos interesses em jogo. Pode ser mais realista, portanto, encorajar que diferentes serviços, ou programas burocráticos convirjam em grupos particularmente vulneráveis da população, em lugar de tentar "integrar" seus serviços. Isto significa que os níveis mais altos de governo precisam chegar a um consenso sobre as populações-alvo, que cada setor deve atingir com seus serviços. Significa também que as organizações comunitárias precisam desenvolver a força e a habilidade para colocar as exigências necessárias e para integrar os serviços do programa em nível local.

Se o setor privado for incluído na parceria é preciso deixar claras as vantagens econômicas de se investir na educação e desenvolvimento infantil precoces. Várias opções de parceria com o setor privado podem ser contempladas, além da tradicional, que requer que empresas de determinado tamanho forneçam serviço de creche em suas instalações para seus empregados. Esta estratégia acarretou, algumas vezes, discriminação contra trabalhadoras mulheres. Arranjos na vizinhança são uma de tais opções. Eles se provaram particularmente convenientes para a maioria das famílias, uma vez que contornam a necessidade de transporte das crianças pequenas, freqüentemente em transporte público em longas distâncias, do lar ao local de trabalho. Outra maneira de se envolver o setor privado no financiamento dos programas de pré-escolar e creche é através da utilização de impostos publicamente administrados sobre as folhas de pagamentos (como na Colômbia). Esta estratégia alivia as empresas individuais da responsabilidade pela criação e administração de um programa de pré-escolar/creche e distribui a responsabilidade financeira.

Até o momento, o potencial que tem a mídia de massa de alcançar as crianças, os pais, as comunidades e professores com programas estruturados que chamem a atenção para o aprendizado precoce não foi adequadamente explorado. Este método de abordagem do aprendizado precoce potencialmente de baixo custo merece maior atenção e desenvolvimento.

Monitorização e avaliação

Os governos deveriam estar tendo uma atuação mais ativa na monitorização e avaliação dos programas de educação infantil precoce. Mesmo a tarefa, aparentemente simples, de informar sobre a cobertura do pré-escolar não parece estar sob controle firme, em parte devido à falta de acordo sobre as definições que orientam os relatórios. A desagregação também exige atenção.

Porém, mais importante que contar e informar os números referentes aos diversos tipos de programas de pré-escolar, sistemas de gerenciamento de informações estão sendo necessários para acompanhar os insumos, localizar pontos de estrangulamento e ajudar os participantes nos vários níveis a planejarem e avaliarem os resultados imediatos. Tais sistemas foram desenvolvidos e estão sendo utilizados por uns poucos países da região. Contudo, como a educação precoce ainda não é obrigatória na maioria dos lugares, domina uma parte muito pequena do orçamento e apenas recentemente começou a ter um crescimento significativo, pouca atenção sistemática foi dada à monitorização do setor pré-escolar.

É, também, essencial que os especialistas em desenvolvimento infantil e educação pré-escolar cheguem a um acordo sobre os indicadores e os instrumentos que podem ser usados para definir a condição das crianças, a qualidade desejada para os ambientes de aprendizado e os efeitos nas crianças dos programas de pré-escolar. Vários tipos de indicadores podem ser usados, começando com os seletivos, que servem para identificar crianças individuais que necessitem atenção especial. Estes indicadores refletem a condição da criança e precisam ser manuseados com o máximo cuidado para se evitar sua rotulagem prematura. Indicadores do ambiente imediato das crianças deveriam também ser incluídos no

processo seletivo. Um segundo tipo de indicador e instrumento de aferição acompanharia o progresso individual das crianças enquanto estiverem no programa. O progresso seria medido por observações dos pais e professores ao longo do tempo sobre os modos como as crianças se relacionam consigo mesmas, com os outros e com o ambiente. Outros indicadores adicionais descreveriam o bem estar geral das crianças, para a população como um todo (e para sub-grupos dentro da população). Estes indicadores, que idealmente incluiriam saúde e nutrição, além de indicadores psico-sociais, indicariam como as crianças de determinado país estão progredindo. Note-se que nenhum país da América Latina tem condições no momento de descrever sistemática e periodicamente a condição de suas crianças no momento de ingresso na escola primária, apesar do fato de que esta é uma das mais importantes transições da vida.¹¹

CONCLUSÕES

A discussão se encerra com umas poucas palavras de cautela, conselhos, em vista do estado da prática e do estágio incipiente de desenvolvimento dos programas de educação pré-escolar.

- Não permita uma abordagem acadêmica, rígida e autoritária sobre o que de ensino e aprendizado precisa ser trazido da escola primária para os anos de pré-escolar. Ao contrário, leve a abordagem ativa, integral do pré-escolar aos primeiros anos da educação primária.

- Resista à tentação de impor, seja por facilidade burocrática, seja por ser o caminho de menor resistência, um modelo formal de programa para as variadas condições que certamente se apresentam em qualquer país. A diversidade será a palavra de ordem na medida em que a descentralização ganhe força.

- Ao enfatizar a qualidade em todos os programas, não permita que o “ótimo” seja o inimigo do “bom”.

- Monitorize não apenas o número de matrículas e os insumos, mas também como andam as crianças à medida que os programas são introduzidos e

crecem. Concentre atenção na redução do percentual de crianças que chegam à escola primária com desenvolvimento prejudicado.

- Evite concentrar toda a força política na universalização da cobertura de pré-escolar formal no ano anterior ao ingresso na escola primária. A ênfase deve ser dada às crianças e sua condição de desenvolvimento. Isto significa que deve ser dada atenção também às crianças entre o nascimento e os quatro anos de idade, tanto quanto às de cinco e seis anos, através de uma variedade de programas que incluem a educação dos pais e o apoio a eles em sua função paternal. Ao tomar esta visão mais ampla, na qual "o aprendizado começa no momento do nascimento", os governos poderão preencher mais apropriadamente as promessas que fizeram como signatários da Convenção dos Direitos da Criança e como participantes da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos. A Conferência Mundial não formulou, propositalmente, suas recomendações em termos de cobertura pré-escolar formal. Antes, declarou que "o aprendizado começa no momento do nascimento". Atenção precoce à infância e a educação inicial promove o aprendizado. Podem ser ministrados através das famílias, das comunidades, ou de programas institucionais, como for mais apropriado. (Artigo 5). A Conferência recomendou a "expansão da atenção à primeira infância e atividades desenvolvimentistas, incluídas as intervenções da família e da comunidade, especialmente para as crianças pobres, em desvantagem e incapacitadas".

Promover essa expansão é, nitidamente, um imenso desafio para o final deste século, e ainda além.

NOTAS FINAIS

ⁱ Sequel, Izquierdo, e Edwards (1992) relatam que 50 por cento das crianças experimentam atrasos em seu desenvolvimento lingüístico, 30 por cento no desenvolvimento visual e motor e 17 por cento no desenvolvimento motor grosso.

ⁱⁱ Na verdade, uma revisão de dezenove intervenções de primeira infância mostram que as crianças dos assim chamados grupos em desvantagem, não apenas se beneficiam com tais programas, mas em um bom número de casos podem se beneficiar desproporcionalmente. (Myers 1992).

³ Na América Latina e no Caribe como um todo, estima-se que a taxa de mortalidade para crianças com menos de cinco anos de idade tenha caído de 157 por 1.000 nascimentos com vida em em 1960 para 48 por 1.000 em 1993 (UNICEF 1995, Tabela 10). Isto significa que cerca de 20 em 21 crianças nascidas agora chegam aos cinco anos de idade (em oposição a 5 de 6 nascidas, em 1960). Em vez de enfrentarem o risco de morte, essas crianças sobreviventes enfrentam agora um desenvolvimento retardado e debilitado.

⁴ Ainda que as estatísticas nacionais possam estar razoavelmente atualizadas, nem sempre são públicas, ou de fácil obtenção. Como base para a redação desta seção do trabalho a UNESCO gentilmente forneceu seus últimos conjuntos de números, um deles do escritório regional, OREALC, e outro, do Anuário Estatístico de 1994. Na Tabela 1 no Apêndice A, o leitor verá que os números da OREALC, que estão em processo de atualização, vão de 1986 a 1991. Números mais recentes foram obtidos nos relatórios nacionais anuais da UNICEF, de 1994, e nas análises de situação mais recentes realizadas também pela UNICEF. Infelizmente, contudo, as informações sobre matrículas no pré-escolar e programas conexos para cuidado e desenvolvimento da primeira infância não é uniforme nesses documentos, e a maioria das análises de situação foram realizados em 1990 ou 1991. Em alguns casos foi possível controlar esses números com outros apresentados em documentos recentes de vários países, ainda não publicados, que estavam disponíveis na rede do Grupo Consultivo.

⁵ Desde 1989 o Banco Mundial tem feito empréstimos para programas integrados de desenvolvimento infantil precoce da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Venezuela. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) forneceu fundos de empréstimos para desenvolvimento infantil precoce no Peru e na Nicarágua. No momento, essas organizações estão desenvolvendo outros empréstimos.

⁶ A exceção é Cuba, para a qual o número apresentado para as matrículas de meninas, em 1992, é 43%.

⁷ Obviamente isto só é possível onde assentamentos dispersos ou lares estão razoavelmente próximos de uma rodovia (mesmo que não estejam perto de nenhuma escola). Isto pode ser mais eficiente em termos de custos que a contratação de professores adicionais para trabalhar com grupos muito pequenos em áreas dispersas.

⁸ "Houve programas eficazes em locais construídos especialmente para tal fim, em sedes sociais da comunidade, em lares de setores marginais... Parece que basta um lugar limpo, ventilado, sem riscos e com espaço suficiente para que as crianças possam brincar:" (Lira 1994, p.215).

⁹ Compare-se, por exemplo, o custo por criança por ano, em dólares de 1993, de uma pré-escola convencional na Argentina (estimado em US\$3.611), com uma pré-escola convencional no Chile (estimado em US\$810), e uma creche diurna comunitária na Colômbia (estimado em US\$340). Todos esses cálculos referem a um dia completo e incluem custos de alimentação. Os números chilenos cobrem apenas custos operacionais, enquanto os outros dois referem-se a todos os custos.

¹⁰ Por exemplo, o apoio a crianças em programas de creche de larga escala na Colômbia encontra-se no orçamento do Instituto Colombiano do Bem Estar Familiar, e não no orçamento da educação (ICBF). Mais ainda, isto totaliza cerca de US\$400 milhões, arrecadados através de um imposto sobre folha de pagamentos.

11 Um projeto ora em andamento na Jamaica e na Colômbia foi desenhado para gerar um Perfil do *Status* da Criança no momento do ingresso na escola. Os projetos procuram combinar informações obtidas através de sistemas de pesquisas domésticas já existentes nos dois países com informações coligidas pelos setores de saúde e de educação durante os primeiros dias de frequência da escola primária. A revisão do perfil deverá ocorrer a cada dois anos e irá, assim mostrar como a população infantil está mudando (ou não, como vier a ser o caso) e em que dimensões. O perfil será também utilizado para identificar grupos de crianças em maior necessidade e coligir dados de linha de base sobre o desempenho das crianças em seu primeiro ano de escola primária.

APÊNDICE A: ESTATÍSTICAS DO PRÉ-ESCOLAR

Comentários sobre as tabelas 1 e 2

1. Não há consistência entre os vários países no que se refere às idades cobertas ou aos tipos de programas incluídos em suas definições de "pré-escolar". Isto torna extremamente difícil comparar os países entre si, ou confiar muito nos totais que se podem obter. Apesar das definições, programações e retórica cambiantes as estatísticas oficiais tendem ainda a se referirem ao ano imediatamente anterior ao ingresso na escola, a deixarem, freqüentemente, de fora os programas não formais e de incluir, exceto em raros casos, os programas de educação dos pais, que são geralmente apresentados separadamente.

As freqüentes omissões de programas de cuidado da primeira infância com um componente educacional e de programas que cobrem crianças com menos de três ou quatro anos de idade, estão associadas em parte, a divisões burocráticas de responsabilidades, e em parte, a um desejo de continuidade das séries estatísticas baseadas nas definições mais tradicionais do pré-escolar. Note-se, por exemplo, que a indicação de somente 8% de cobertura em Trinidad e Tobago, é para crianças de três e quatro anos, já que as crianças com cinco anos estão incorporadas no sistema escolar, e não fazem, desta maneira, parte das estatísticas pré-escolares. A Nicarágua apresenta uma cobertura de 13% relacionada às crianças de três a seis anos, enquanto Cuba, com uma taxa de 86%, relaciona somente crianças com cinco anos de idade. Esta comparação será muito diferente, se usarmos os dados de 1990 referentes apenas às matrículas de crianças de seis anos da Nicarágua (o ano antecedente à entrada no primário). Neste caso, a cobertura estimada é 52% (UNICEF, Análise de Situação, 1992).

No México, as estimativas de 62% de cobertura para as crianças entre quatro e cinco anos são, sem dúvida, uma super-estimativa, em função do modo de cálculo, que toma todas as crianças do segundo e terceiro "níveis" do pré-escolar, e os divide pelo número de crianças com quatro e cinco anos da população. Infelizmente, há crianças com três, seis e sete anos nestes segmentos (aparentemente mais de 10% do total). Portanto, se os cálculos fossem feitos usando somente o número real de crianças entre quatro e cinco anos do sistema, o resultado iria reduzir o índice de cobertura.

2. É difícil uma definição precisa da cobertura do pré-escolar, porque um número desconhecido de crianças está matriculado em pré-escolas não registradas (e consequentemente não computadas), estabelecidas por indivíduos ou grupos privados. A maioria dos países pode divulgar estatísticas que descrevem índices de matrículas em pré-escolas privadas, mas sem informação sobre até que ponto tais números representam um sub-avaliação. Em alguns países este fenômeno parece ser significativo, mas poucas tentativas sistemáticas foram feitas para a determinar a amplitude do fenômeno, em parte, ao que parece, porque o nível de educação pré-escolar não é obrigatório. No Uruguai por exemplo, a cobertura do pré-escolar encontrada em pesquisas domésticas, mostrou-se 10% mais alta do que a informada pelo governo nas estatísticas oficiais (UNICEF/Uruguai, 1992).

3. Crescimento da cobertura. A tabela 1 demonstra que os percentuais informados para a Bolívia, Chile, Nicarágua, Haiti e Guiana caíram no período de 1985 a 1991. Uma nota de rodapé na tabela sugere que esta queda pode ser falsa no Chile e relacionada com a fonte e a maneira de reportar para 1985.. Além disto, se observarmos as informações do Anuário Estatístico de 1994 da UNESCO, todos os países que demonstram uma queda na cobertura de acordo com dados do OREALC, estão relacionados como tendo, no mínimo, pequenos aumentos absolutos nas taxas de matrícula durante o período. Ainda de acordo com o Anuário Estatístico de 1994 da UNESCO, a Bolívia apresentou um discreto aumento no seu índice absoluto de matrículas, no período de 1986 a 1990. De modo similar, o índice de matrículas do Chile teve um pequeno aumento entre 1985 e 1991 (mas caiu entre 1988 e 1991). Aumentos absolutos também são informados para o Haiti (1987-90).

4. Para se obter um quadro claro da cobertura do pré-escolar em cada país, é necessário encontrar estatística do pré-escolar desagregadas por idades, principais tipos de programas, gênero, localização (urbana ou rural) e responsabilidade organizacional (pública ou privada; educação; central-estadual-municipal). Até que os países da região cheguem a um consenso sobre a maneira pela qual tais estatísticas devam ser coletadas e informadas, impressões genéricas sobre a cobertura e sua distribuição terão de bastar.

5. Para obter um *insight* sobre a distribuição urbana-rural, usamos estatísticas que mostram o número de estabelecimentos pré-escolares em cada país, em vez do número de crianças matriculadas porque as matrículas totais não foram discriminadas por categoria, urbana ou rural, nos números fornecidos. Em alguns casos, a distribuição urbana-rural foi calculada tomando a taxa disponível nas cifras apresentadas para um ano anterior (1987 ou 1988), e aplicando esta taxa aos números mais recentes.

Referências

- Administración Nacional de Educación Públicas (ANEP). “La Educación Inicial en Uruguay. Diagnóstico de Situación y Orientaciones Fundamentales”. Trabalho apresentado no III Simpósio Latino Americano, “Programas de Desarrollo Integral para la Infancia en Contexto de Pobreza” - São José, Costa Rica, 25 a 29 de setembro de 1995.
- Ball, C. 1994. *Start Right: The Importance of Early Learning*. (Comece Direito: A Importância do Aprendizado Precoce). Londres: *Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures & Commerce*, março.
- Basili, Francisco. 1994. “Criterios de Calidad de los Servicios para Niños y Niñas Menores de 6 años”, trabalho preparado para o II Simpósio Latino americano, “Participación Familiar y Comunitaria para la Atención Integral del Niño Menor de Seis Años” Lima, 28 - novembro a 2 de dezembro.
- Bloom, B. 1964. *Stability and Change in Human Characteristics* (Estabilidade e Mudanças nas Características Humanas). Nova Iorque: Wiley.
- Carnegie Corporation of New York. 1994. *Starting Points*. (**Pontos de Partida**. O Relatório do Grupo de Trabalho da Carnegie sobre o atendimento das necessidades das crianças pequenas). Nova Iorque: Carnegie.
- Castillo, C., N. Ortiz, e A. Gonzalez. 1993. “Los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Derechos del Niño: el Caso Colombiano” **Innocenti Occasional Papers**_Florença, Itália. The International Child Development Centre
- Colclough, C. 1980. *Primary Schooling and Economic Development: A Review of the Evidence* (Escola Primária e Desenvolvimento Econômico: Um Exame da Evidência). Relatório interno do Banco Mundial para trabalho da equipe. Washington, D.C.
- Cormack, L. M., e G. Fujimoto. 1993. *Estado del Arte de la Atención del Niño Menor de Seis Años en América Latina* (O Estado da Arte no Cuidado da Criança Menor de Seis Anos na América Latina). Washington, D. C.: Organização dos Estados Americanos/PREDE.
- Dobbing, J. (ed.). 1987. *Early Nutrition and Later Achievement* (Nutrição Inicial e Realizações Futuras). Londres: Academic Press, Inc.

-
- Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPALC) E Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF) 1994. *Social Panorama of Latin America* (Panorama Social da América Latina), 1994. Santiago, Chile: Nações Unidas.
- Evans, J. 1986. “*The utilization of Early Childhood Care and Education Programmes for Delivery of Maternal and Child Health Components of Primary Health Care : A Framework for Decisio-making*” (A Utilização de programas de cuidados e educação para crianças pequenas para provimento de componentes de saúde materna e da criança: uma estrutura para o processo decisório). Ensaio preparado para o encontro organizado pela Organização Mundial de Saúde, “*Day Care as na Entry Point for Maternal and Child Health Components of Primary Health Care*” - Paris, 26-29 de maio. Fotocópia.
- Galinsky, E. 1986. *Investing in Child Care . A report for AT&T*(Investindo em Atenção às Crianças. Relatório para AT&T). Nova Iorque: Bank Street College of Education.
- Grawe, R. 1979. *Ability in Pre-schoolers, Earnings, and Home Environment* Ensaio interno do Banco Mundial_322. Washington, D. C.
- Inkeles, A., e D. H. Smith. 1974. *Becoming Modern: Individual Changes in Six Developing Countries* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles y Organización de Estados Americanos - JUNJI1994. “Desarrollo de una Atención Integral Pertinente a América Latina para el Niño Menor de Seis Años”. Santiago, Chile.
- Lira, M. 1994. “Costos de los Programas de Educación Preescolar no Convencionales en América Latina. Revisión de Estudios” Santiago, Chile: Centro de Estudos do Desenvolvimento e Estímulo Psicossocial.
- Lockheed, M., D. Jamison, e L. Lau. 1980. “Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey” *Economic Development and Cultural Change* 29 (outubro): 37-76.
- McGuire, J., e J. Austin. 1987. “*Beyond Survival: Children’s Growth for National Development*” *Assignment Children*, n° 2: 49-58.
- Ministerio da Saude e Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. 1983. “Análise do PROAPE/Alagoas com Enfoque na Área Econômica, Brasília”. MS/INAN. Fotocópia.
- Moss, P., e A. Pence, eds. 1995. *Valuing Quality in Early Childhood Services*

-
- Myers, R. 1992a. *The Twelve Who Survive*. Londres: Routledge.
- _____. 1992b. "Investing in Early Childhood Development Programs: Toward Definition of a World Bank Strategy" Washington D.C.: Banco Mundial, Escritório Regional para a América Latina e Caribe, Departamento Técnico, Divisão de Recursos Humanos.
- _____. 1995. "Preschool Education in Mexico: A Social Policy Analysis, Final Report" Documento preparado para o CONAFE e Banco Mundial, México, D. F., junho. Fotocópia.
- National Association for the Education of Young Children (NAYEC) 1986. "Position Statement on Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs Serving Children from Birth through Age 8" *Young Children*, setembro 1986, 4-29.
- Operetti 1994.
- Ortiz, N. et al. 1992. "Evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Informe Técnico Final" Santafé de Bogotá, Colômbia, Instituto Colombiano do Bem Estar Familiar, UNICEF e Banco Mundial.
- Recart, M. O., e J. P. Valenzuela. 1995. "Educación Pre-escolar en Chile Una sistematización de la información sobre costo-efectividad de programas" Santiago: UNICEF, julho.
- Rogoff, B. 1980. "Schooling and the Development of Cognitive Skills". In *Handbook of Cross-cultural Psychology*, vol 4, ed. H. Triandis e A. Heron. Boston: Allyn-Bacon.
- Schweinhart, L. J. "Elements of Early childhood Program quality in developing Countries" Ensaio preparado para o Banco Mundial. Ypsilanti, MI, The High/Scope Educational Research Foundation, março, 1995.
- Schweinhart, L., H. Barnes, e D. Weikart, et al. 1993. *Significany Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 27*. Ypsilanti, Mich.: High/Scope Press.
- Seguel, X., T. Izquierdo e M. Edwards. 1992. "Diagnostico Nacional y Elaboración del Plan de Acción para el Decenio en el Area del Desarrollo Infantil y Familiar" Santiago: UNICEF.
- Selowski, M. 1981. "Nutrition, Health and Education: The Economic Significance of Complementarities at Early Age" *Journal of Development Economics* 9 (1981): 331-46.

Trandis, H. 1980. “*Reflections on Trends in Cross-Cultural Research*”. *Journal of Cross-Cultural Psychology* 11, n° 1: 35-58.

UNICEF. Relatório Anual: México e Cuba. 1994.

UNICEF. Relatório Anual: Jamaica. 1991.

UNICEF. *State of the World's Children*. 1995.

Waiser, M. 1995. “*Educación Parvularia en Chile: Análisis de la Demanda y Factores Condicionantes*” Santiago, Chile, abril 1995. Fotocópia.

Zeitlin, M., Ghassemi, e M. Mansour. 1990. *Positive Deviance in Child Nutrition, with Emphasis on Psychosocial and Behavioural Aspects and Implications for Development*. Tóquio: Universidade das Nações Unidas.