

Coordinators' **notebook**

A infância em debate: perspectivas contemporâneas

Série Coordinators' Notebook – v. 1

Brasília, agosto de 2003

Título original do periódico: Coordinators' Notebook: an international resource for early childhood development.

Publicado originalmente pelo Consultative Group on Early Childhood Care and Development

© 2000 - Inclusive ECCD: A Fair Start for All Children

© 2001 - Early Childhood Indicators

© UNESCO 2003 Edição brasileira

A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

EDUCATION SECTOR

Division of Basic Education

Section for Early Childhood and Family Education/UNESCO – Paris

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

Coordinators' notebook

A infância em debate: perspectivas contemporâneas

Série Coordinators' Notebook – v. 1

Brasília, agosto de 2003



GRUPO CONSULTIVO
SOBRE CUIDADO E
DESENVOLVIMENTO
INFANTIL



Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecília Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Angela Rabelo Barreto
Célio da Cunha
Candido Gomes
Marilza Machado Regattieri

Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira; Lúcia Tunes e Alexandre Toledo.

Revisão: Mirna Saad Vieira

Revisão técnica: Romeu Sassaki, Vital Didonet (consultores); Aidê Cançado Almeida e Alessandra Schneider (UNESCO) e Vera Lúcia Anselmi Melis Paulillo (Fundação ORSA)

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Diagramação: Paulo Selveira

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Coordinators' Notebook A infância em debate:
perspectivas contemporâneas. - Brasília : UNESCO,
Fundação ORSA, 2003.
84p. - (Série Coordinators' Notebook; 1)
ISBN: 85-87853-78-3

Publicação baseada no periódico Coordinators' Notebook:
an international resource for early childhood
development publicado por Consultative Group on Early
Childhood Care and Development. 2000/2001.

1. Educação Infantil 2. Criança
3. Primeira Infância 4. Educação e Saúde I. UNESCO

CDD 370



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

Representação no Brasil

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

70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525 - Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br



FUNDAÇÃO ORSA

Fundação ORSA

Av. Deputado Emílio Carlos, 821

06310-160 - Carapicuíba - SP - Brasil

Tel./Fax.: (55 11) 4181-2232

E-mail: fundorsa@fundacaoorsa.org.br



GRUPO CONSULTIVO
SOBRE CUIDADO E
DESENVOLVIMENTO
INFANTIL

CG Secretariat

Education Section, UNICEF TA 26-A

Three United Nations Plaza

New York, New York 10017, USA

Tel: (212) 824-6626, Fax: (212) 824-6481

E-mail: info@ecdgroup.com

Agradecemos ao UNICEF que, gentilmente, nos cedeu as
fotos constantes dos artigos desta publicação.

Sumário

Apresentação07

Educação Inclusiva: um início justo para todas as crianças09

1. Origens do conceito de inclusão	11
2. Educação e cuidado na primeira infância e inclusão	15
3. Princípios de um programa de educação inclusiva para a primeira infância	17
4. Obstáculos aos programas inclusivos de educação e cuidado na primeira infância	20
5. Nossos objetivos	22
6. Conclusão e recomendações	28
Bibliografia	31

A Educação Inclusiva no Estado de Goiás: relato de uma experiência ...33

1. Introdução	33
2. Descrição da Experiência	34
3. Conclusão	37

Em busca de indicadores para a primeira infância39

1. Questões sobre os indicadores	41
2. Experiências de definição e de aplicação de indicadores para a primeira infância	45
3. Etapas para se chegar a um conjunto de indicadores	55
4. Um conjunto de possíveis indicadores	57
5. Em conclusão	67
Anexo 1 – Em que consiste um programa para a primeira infância?	68
Bibliografia	69

Análise da situação dos países da América Latina em relação aos indicadores para a educação da primeira infância71

1. Introdução	71
2. Projeto Regional da UNESCO/OREALC sobre os indicadores para a primeira infância	72
3. Situação dos países no que se refere aos indicadores de educação e cuidado na primeira infância	73
4. Conclusões e Recomendações	79

APRESENTAÇÃO

A UNESCO, a Fundação ORSA e o Consultative Group on Early Childhood Care and Development* [Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil] têm a satisfação de apresentar, ao público brasileiro e dos demais países de língua portuguesa, o primeiro volume da Série “*Coordinators’ Notebook – A infância em debate, perspectivas contemporâneas*”.

A Série veiculada em língua portuguesa pretende contribuir para a disseminação de conhecimentos no campo da educação infantil (que concorram para a qualificação do debate teórico e o aprimoramento da prática); para sensibilizar os quadros de decisão, pais e comunidades sobre a importância da implementação de programas de qualidade que garantam a efetivação dos direitos das crianças e de suas famílias; e para fomentar o debate sobre a formulação de políticas articuladas para a primeira infância – com base em um projeto nacional para a faixa etária – considerando a legislação e a realidade de cada país, bem como as condições concretas para sua implementação.

“*Coordinators’ Notebook*” é uma revista originalmente publicada em língua inglesa pelo Secretariado do Grupo Consultivo, em colaboração com várias organizações não-governamentais e organismos internacionais. A primeira foi publicada em 1985. Sendo dois por ano, cada número traz um artigo principal e estudos de caso relacionados ao tema, relatando experiências de vários países em todo o mundo, disponibilizando notícias sobre a rede internacional em favor da primeira infância – liderada pelo Grupo Consultivo – e divulgando eventos relacionados à primeira infância no mundo.

Desde 1999, a Sede da UNESCO em Paris traduz, para a língua francesa, alguns artigos selecionados e estudos de caso. Seu objetivo é promover a divulgação da importância das políticas e programas destinados à criança de zero a oito anos junto aos países francófonos, em especial o Oeste da África.

A representação da UNESCO no Brasil e a Fundação ORSA, entendendo ser fundamental ampliar

o debate sobre questões contemporâneas relacionadas à área da educação infantil, firmaram parceria com o Grupo Consultivo para mais esta realização, que pretende ter um alcance cada vez maior junto aos profissionais da primeira infância, pesquisadores, professores, quadros de decisão, poder executivo, pais e comunidades.

A periodicidade da *Série Coordinators’ Notebook* será anual, e sua continuidade poderá contar com novas parcerias. Em cada volume serão apresentados dois artigos principais – cada um sobre um tema – já publicados em volumes anteriores da revista original. Visando ampliar a abrangência da publicação, serão relatadas experiências brasileiras ou latino-americanas.

Em 1990, sob a liderança da UNESCO, realizou-se a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* (Jomtien, 1990) – importante marco na luta pela “educação para todos ao longo de toda a vida” – que afirma que a aprendizagem se inicia a partir do nascimento e que a educação e o cuidado na primeira infância são um componente essencial da Educação Básica. Fruto de uma avaliação dos progressos da educação durante a década 1990/2000, o *Marco de Ação de Dacar* (2000) define que a principal meta da UNESCO, em âmbito internacional, na área da educação infantil, é garantir o aprimoramento e a expansão da educação e cuidado na primeira infância.

Muito embora o Brasil conte com uma legislação avançada no campo dos direitos das crianças e esteja progredindo na sua concretização, é um dos países que apresenta maiores índices de desigualdade social no mundo, atingindo de forma contundente as crianças de zero a seis anos e suas famílias. Acreditando que “*o bem-estar das crianças ao longo dos seus primeiros anos de vida é bastante revelador do bem-estar geral de uma nação ou de uma população*”, a UNESCO e a Fundação ORSA se aliam ao Grupo Consultivo com o intuito de fazer avançar as práticas e políticas destinadas às crianças de zero a seis anos e de influir na definição de uma agenda política que situe a criança pequena e suas famílias no foco das prioridades nacionais.

José Aparecido Montagnana
Diretor-Presidente da
Fundação Orsa

Kathy Bartlett e Louise Zimanyi
Co-diretoras do Secretariado do
Consultative Group on Early Childhood Care
and Development

Jorge Wertheim
Representante da
UNESCO no Brasil

* O Grupo Consultivo, constituído em 1984, é composto por um consórcio de agências internacionais, com fortes vínculos regionais. Visa o fortalecimento de programas e políticas destinados às crianças de zero a oito anos e suas famílias. Atualmente, a Secretaria do Grupo Consultivo está sediada no Canadá.

Educação Inclusiva: Um início justo para todas as crianças¹

JUDITH L. EVANS²



UNICEF/5603/Mark Thomas

Luz Maria nasceu cega. Ela é a caçula de cinco filhos e, com a família, ocupa um prédio abandonado na periferia do Rio de Janeiro. Está entregue aos cuidados dos irmãos mais velhos e vizinhos. Ela consegue se movimentar pela casa, mas raramente sai do território familiar. Apesar de muito esperta, Luz Maria provavelmente não irá à escola porque os professores não sabem como lidar com sua cegueira.

Lijembe vive no Sudão. Com baixo peso ao nascer, continua apresentando um déficit ponderal, segundo as tabelas de crescimento. É apático, raramente sorri e não está muito interessado no mundo à sua volta. As pessoas têm tendência a ignorá-lo.

Farouk mora em Sarajevo, capital da Bósnia-Herzegovina. Aos três anos, quando brincava em um terreno baldio, sua atenção foi atraída por um brinquedo de plástico na grama. Quando se aproximou para pegá-lo, houve uma explosão; assim, perdeu o antebraço direito. Antes do acidente, costumava brincar com um grupo de crianças do bairro. Depois do ocorrido, quase não sai de casa; sua família se sente envergonhada por ele não poder fazer as mesmas coisas que as outras crianças.

¹ Originalmente publicado em inglês, sob o título "Inclusive ECCD: A Fair Start for all Children", na revista "The Coordinator's Notebook", No. 22, 1998. A sede da UNESCO em Paris reproduziu o artigo na publicação "Le carnet du coordinateur", nº 2/2000, sob o título "Inclusion: partir tous sur un pied d'égalité".

² Dra. Judith L. Evans é Professora Adjunta da Universidade de Victoria, no Canadá. Dentre suas funções anteriores, podemos citar: Diretora de Departamento do Programa de Comunicação e Documentação na Fundação Bernard van Leer; Diretora do Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil; Oficial de Programa da Fundação Aga Khan; Vice-Presidente da Fundação de Pesquisa Educacional Superior. Dra. Evans escreveu inúmeros artigos sobre a pesquisa e a prática em várias questões relacionadas à primeira infância, e elaborou um manual programático de primeira infância intitulado "Early Childhood Counts", fruto de um projeto conjunto entre o Grupo Consultivo, UNICEF, a Fundação Aga Khan, o "Christian Children's Fund" e o Banco Mundial.



UNICEF/5527/John Isaac

Risco Social. Muitas crianças são vítimas de guerras civis

Em todo o mundo, existem milhões de crianças como Luz Maria, Lijembe e Farouk, classificadas como crianças com necessidades especiais; isto é, diferentes das “normais”. Isso significa que elas são e serão tratadas diferentemente das outras.

No passado e, ainda hoje, em muitas culturas e subculturas, as crianças com necessidades especiais têm sido ignoradas e até mesmo abandonadas. Tal situação se explica por razões complexas, tanto de ordem prática quanto psicológica. As crianças e as próprias famílias podem sentir vergonha e medo de suas diferenças. Tornam-se alvo de compaixão e são, freqüentemente, ridicularizadas, em geral por ignorância sobre as causas da deficiência. Muitas vezes, a vergonha surge da crença de que a deficiência possa ser uma punição para um pecado cometido no passado. É habitual sentir medo por desconhecimento e incapacidade de prever o comportamento das crianças devido à sua deficiência. A compaixão é sentida quando se

presume que a criança é incapaz e tem necessidade de cuidados e proteção. As crianças são ridicularizadas porque são diferentes; além disso, seu comportamento causa mal-estar aos pais. As crianças com necessidades especiais são, freqüentemente, consideradas um fardo, sem valor, inúteis e dependentes, pela família e pela comunidade e, rapidamente, por elas próprias.

As crianças que são diferentes e requerem uma atenção especial, assim como suas famílias, precisam de apoio. Porém, as práticas sociais, que regem as reações de uma comunidade diante destas diferenças, marginalizam a criança e a família, justamente quando estas sentem maior necessidade de serem incluídas.

Quais crianças são suscetíveis de apresentar necessidades especiais? É possível distinguir três categorias de risco:

1. Risco congênito. Refere-se às crianças que vêm ao mundo com capacidades diferenciadas. Ao nascerem, possuem uma deficiência identificável:

cegueira, surdez, problemas neurológicos e deficiência mental. (Luz Maria é uma criança com risco congênito).

2. Risco biológico. Refere-se às crianças que, ao nascerem, apresentam um problema físico que pode ser corrigido. Por exemplo, bebês com baixo peso ao nascer precisam de maiores cuidados para sobreviver e se desenvolver. Com apoio apropriado, eles podem se recuperar. (Lijembe é uma criança com risco biológico).

3. Risco social. Refere-se às crianças suscetíveis de desenvolver necessidades especiais porque o seu ambiente lhes causa lesões e/ou não contribui para que tenham um bom crescimento e desenvolvimento. Essas crianças vivem em situação de pobreza, são oriundas de minorias étnicas que não têm acesso aos serviços disponíveis para os demais cidadãos ou, ainda, estão sendo criadas em meio à guerra e à violência (como Farouk, por exemplo).

Em todas essas categorias, uma intervenção precoce pode mudar radicalmente a qualidade de vida da criança. Certamente, as crianças do primeiro grupo jamais se tornarão normais; mas isto pode ajudá-las a valorizar ao máximo seu potencial. Em compensação, no caso das crianças das duas outras categorias, a intervenção precoce pode ter um impacto considerável sobre seu desenvolvimento.

Trata-se de saber como responder às necessidades destas crianças. Nos países desenvolvidos, as crianças com risco congênito são imediatamente identificadas e geralmente encaminhadas para programas especializados, separados dos programas comuns. Nos países em desenvolvimento, em geral, poucos serviços lhes são acessíveis. Uma grande parte destes países busca reproduzir os sistemas e serviços especializados dos países desenvolvidos. Mas, na área da educação especial, as idéias sobre esta questão têm evoluído. Nos dois tipos de países, é questionada a pertinência dos serviços especializados – separados – destinados às crianças com necessidades especiais.

Na área da educação especial, atualmente, é muito mais bem compreendida e aceita a idéia de que toda criança tem direito a uma vida plena, independente e 'normal' ao máximo possível. Na opinião de muitos defensores da causa da infância, apesar de certas crianças serem física e/ou mentalmente diferentes, todas têm alguma contribuição a dar à sociedade; todas têm o direito de serem *incluídas* nas atividades que constituem a vida cotidiana. A política de *inclusão* incentiva a participação de TODAS as crianças em TODOS os programas. Ao aplicá-la às políticas destinadas à primeira infância, visa-se criar programas eficazes, abertos a todas as crianças, e não programas especiais destinados às crianças pequenas com necessidades especiais. Este é o desafio! Todavia, uma vez que a inclusão é uma abordagem relativamente nova, ainda não são muitos os exemplos de sua aplicação

nos programas destinados à primeira infância.

As três categorias de risco produzem necessidades especiais; entretanto, nos últimos anos, as categorias 2 e 3 (risco biológico e risco social) chamaram particularmente a atenção dos programas destinados à primeira infância, nos países em desenvolvimento, em detrimento da categoria dos riscos congênitos. Assim, neste artigo, preocupar-nos-emos de forma mais específica com a criação de programas inclusivos para as crianças com riscos congênitos.

Aprofundaremos a tese básica de que os programas de qualidade destinados à primeira infância constituem um modelo que pode ser utilizado para as crianças de todas as faixas etárias. É particularmente importante desenvolver estes programas para as crianças a partir de seu nascimento, porque um grande número de condições biológicas e sociais, que gera as necessidades especiais, pode, se identificado em tempo oportuno, ser melhorado.

Em nossa análise, vamos descrever sucintamente a evolução da atenção prestada às pessoas que apresentam capacidades diferenciadas a fim de explicarmos como chegamos ao conceito de inclusão; em seguida, definiremos os princípios que regem a elaboração de programas de educação inclusiva para a primeira infância e identificaremos algumas questões relacionadas com a criação de tais programas. E, finalmente, determinaremos a ação que deve ser empreendida. No artigo intitulado "A Educação Inclusiva no Estado de Goiás", será apresentada uma experiência brasileira de educação inclusiva.

1. Origens do conceito de inclusão

1.1. Histórico do apoio às crianças com necessidades especiais

Uma recapitulação da história da atenção dispensada às crianças com necessidades especiais na Europa reflete as tendências da "educação especial" nos países desenvolvidos no decorrer dos últimos 200 anos. Tuunainen (1997) distingue cinco fases.

O primeiro período (1775-1875) foi o da conscientização da existência de crianças que tinham necessidade de serviços e de apoio especiais. Durante essa época, foram criados – em geral, por instituições religiosas e/ou de caridade – estabelecimentos escolares e outros, destinados às crianças com capacidades diferenciadas.

No decorrer do segundo período (1875-1945), houve um reconhecimento de que a sociedade tem responsabilidade para com estas crianças, cujos direitos formais foram consagrados em legislação. Esta tomada de consciência levou à criação de serviços especializados.

No terceiro período (1945-1970), houve uma rápida expansão destes serviços, oferecidos, na maioria das vezes, em espaços segregados. Como observou O'Toole (1991), “o indivíduo e o problema eram retirados do seu contexto social e eram feitos esforços para se impor uma solução em um novo contexto criado pelo terapeuta” (p. 15). Esta tendência ao isolamento das crianças com necessidades especiais foi reforçada em certos países, pelo fato de os estabelecimentos de educação especial se localizarem fora e distantes da comunidade (Ainscow, 1994, 4). Na realidade, o isolamento dos estabelecimentos era uma versão moderna da prática tradicional de esconder as crianças com deficiência.

O maior avanço em favor das pessoas com deficiência ocorreu durante o quarto período (1970-1990). As palavras de ordem da nova escola de pensamento eram as seguintes: individualização, normalização, integração e *mainstreaming* (processo de levar os alunos com deficiência para serviços educacionais disponíveis na sociedade). As crianças com necessidades especiais começaram, então, a frequentar as mesmas escolas das outras crianças: no início, apesar de inscritas no mesmo estabelecimento, frequentavam classes distintas. Com o tempo, estas crianças foram *mainstreamed* (isto é, integradas aos serviços e classes existentes) durante uma parte do dia e, até mesmo, durante todo o dia. Foram assim sendo integradas às outras classes, compartilhando as mesmas salas e serviços das demais crianças. Se essa situação constituía um progresso em relação ao isolamento que ocorria em muitas instituições, na prática, apresentava problemas: nas classes destinadas às crianças que enxergavam, ouviam e se desenvolviam normalmente, muitas vezes as necessidades específicas destas crianças não eram levadas em conta; além disso, os serviços complementares destinados a elas eram dispendiosos e as mantinham separadas de seus colegas. Em outras palavras, nem sempre a prática do *mainstreaming* resultou na verdadeira integração das crianças com necessidades especiais.

O quinto período começou na década de 90. Uma nova tendência se manifestou, colocando o foco sobre a inclusão, ou seja, a criação de um espaço aberto à diferença de capacidades, necessidades e potencial de desenvolvimento das crianças. Para as crianças com necessidades especiais, a inclusão significa uma mudança nos serviços, substituindo o simples interesse em inseri-las na “estrutura normal” e oferecer-lhes um apoio suplementar específico pelo incentivo ao seu desenvolvimento integral em um contexto favorável. Para tanto, é indispensável reestruturar o ambiente e seus sistemas, de forma a responder às necessidades de todas as crianças e não apenas às necessidades

especiais de algumas delas, independentemente do currículo e da estrutura geral.

1.2. Razões da transição para uma ideologia mais inclusiva

A transição para uma ideologia mais inclusiva deve-se a diversas razões, tais como o reconhecimento dos direitos da criança e os ensinamentos obtidos através dos serviços prestados às crianças com necessidades especiais. A seguir, algumas destas razões são analisadas.

■ O reconhecimento dos direitos da criança

Uma série de declarações internacionais contribuiu para tornar mais precisas as idéias atuais sobre a inclusão, considerada como uma abordagem para o tratamento de crianças com necessidades especiais. O ano de 1981 foi declarado o *Ano Internacional das Pessoas Deficientes*. Este evento foi um importante divisor de águas em favor da conscientização sobre os problemas enfrentados pelas pessoas com deficiência, dando origem à *Década das Nações Unidas para Pessoas Deficientes* (1983-1992). Declarações internacionais mais amplas contribuíram para promover os direitos de todas as crianças. Entre estes instrumentos, figura a *Convenção sobre os Direitos da Criança* (CDC), adotada em 1989, na qual se destaca:

○ ARTIGO 2 declara que todos os direitos devem ser garantidos a todas as crianças sem discriminação de qualquer natureza, independentemente... de sua deficiência.

○ ARTIGO 23 proclama que as crianças mental ou fisicamente deficientes devem usufruir uma vida plena e decente, em condições que favoreçam sua autonomia e facilitem sua participação ativa na vida da comunidade. Ele também declara que as crianças deficientes têm direito de se beneficiar de cuidados especiais, ter acesso à educação, à formação, aos cuidados de saúde, à reabilitação, à preparação para o trabalho e às atividades recreativas. Todos esses serviços devem ser concebidos de modo a assegurar às crianças: “uma integração social tão completa quanto possível e seu desenvolvimento pessoal, inclusive nos campos cultural e espiritual.”

A *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em 1990, adotou o *Plano de Ação para Satisfazer às Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Ela reafirmou que todas as crianças devem ter acesso à educação básica, como preconiza a *Convenção sobre os Direitos da Criança*. O parágrafo 8 do Marco de Ação conclama à “expansão das atividades de cuidado e educação da criança pequena, aí compreendidas as atividades em colaboração com a família ou a comunidade, especialmente em favor das crianças pobres, desfavorecidas e deficientes”.

Em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou as *Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência*. Outra importante iniciativa foi tomada, em 1994, sob os auspícios da UNESCO,

³ A publicação em espanhol encontra-se disponível no site da UNESCO: www.unesco.org.br, em “publicações internacionais”.

com a realização da *Conferência Mundial sobre Educação para Necessidades Especiais: Acesso e Qualidade*, tendo culminado na *Declaração de Salamanca* e no "Marco de Acción sobre Necessidades Educativas Especiales"³.

O sucesso da escola inclusiva depende, consideravelmente, da identificação, exame e estimulação precoces das crianças pequenas com necessidades educacionais especiais. Os programas de saúde e de educação destinados às crianças com idade inferior a seis anos deveriam ser desenvolvidos e/ou reorientados de forma a favorecer o desenvolvimento físico, intelectual e social, assim como a preparação para o ingresso na escola. Estes programas têm um importante interesse econômico para o indivíduo, para a família e para a sociedade, ao impedir o agravamento das condições incapacitantes. Os programas para a primeira infância deveriam adaptar-se ao princípio da inclusão e, numa perspectiva global, combinar atividades pré-escolares com cuidados de saúde (Declaração de Salamanca, artigo 53).

Portanto, existem textos através dos quais a comunidade internacional recomenda a criação de programas destinados à inclusão das crianças com necessidades especiais, desde o seu nascimento.

■ **O reconhecimento dos limites de um modelo médico como resposta às necessidades de todas as crianças pequenas**

Com o aumento de recursos destinados às crianças com necessidades especiais e com os progressos que marcaram o conhecimento do funcionamento do corpo humano, ocorrido na década de 50, os países desenvolvidos investiram numa especialização mais abrangente e mais aprofundada. A partir de uma definição médica das deficiências da criança, foram criadas diferentes categorias. Assim, os problemas foram percebidos essencialmente sob um ângulo psicomédico e sua identificação fez-se em função dessas categorias. Esta visão estreita leva, muitas vezes, a separar e a excluir a criança de seu ambiente de aprendizagem. Como observou Ainscow (1994), há "uma crescente conscientização de que as condições incapacitantes são muito mais difundidas, variadas e complexas do que nos levam a supor os sistemas de classificação, largamente baseados em conceitos médicos (p. 4). O comportamento e as características das crianças são mais fielmente representados por uma seqüência contínua do que por categorias descontínuas. Além disso, é natural que haja uma grande diversidade entre as crianças".

Que paradoxo! Com o objetivo de ajudar, aceitamos os rótulos, a discriminação e a exclusão que, muitas vezes, podem ser a origem de graves problemas, tanto para as crianças, quanto para suas famílias.
(Tuunainen, 1997, 22)

■ **A proeminência dos cuidados primários de saúde sobre os cuidados curativos, na Declaração de Alma-Ata de 1978**

A lógica dos cuidados primários de saúde inspirou, de diversas maneiras, os serviços destinados às crianças com necessidades especiais. Por um lado, ela julga que é mais importante fazer com que toda a população se beneficie de melhorias, por mais modestas que sejam, do que fornecer cuidados, de acordo com as mais estritas normas, para poucos privilegiados; por outro, defende que pessoas não-especialistas com uma formação restrita, embora apropriada, podem prestar serviços cruciais (O'Toole, 1991, 15)

Ao analisar a questão das crianças com necessidades especiais, na perspectiva da saúde pública, concluímos que, ao invés de destinar poucos recursos para poucos, é preferível colocar uma variedade maior de serviços à disposição de um maior número de pessoas. Os serviços individualizados, prestados por especialistas, se revelaram muito dispendiosos. Através da abordagem inclusiva, o papel dos especialistas consiste em preparar os parentes, profissionais e outros membros da comunidade, com a finalidade de criar um ambiente de apoio que pode, ou não, exigir algum procedimento técnico por parte de especialistas. Em geral, as competências e estratégias básicas podem ser transferidas para aqueles que mantêm maior contato com a criança.

■ **A transição de um modelo centrado exclusivamente na criança para um modelo que a insere em um contexto social, econômico e político mais amplo**

O modelo médico, que isola a criança, é abandonado em favor de uma concepção social, ética e econômica das necessidades especiais. Chegou-se à conclusão de que só se pode avaliar os progressos de uma criança relacionando-os a uma circunstância, uma tarefa ou um conjunto de relações. Como resumiu Ainscow (1994), existe uma crescente adesão à idéia de que, "muitas vezes, as dificuldades encontradas pelos jovens em seus estudos e em seu desenvolvimento geral resultam tanto de circunstâncias desfavoráveis, como de características individuais" (p. 4).

Para as crianças que atingiram a idade de ingresso no ensino fundamental, uma dessas "circunstâncias desfavoráveis" poderia muito bem ser o próprio sistema escolar. Aproximadamente, 90% das crianças em idade escolar com necessidades especiais apresentam necessidades especiais de aprendizagem (UNESCO, 1997). É bem provável que o sistema educacional formal favoreça o aumento do número de crianças com necessidades especiais, em vez de atendê-las e oferecer apoio para seu pleno desenvolvimento.

■ **A conscientização sobre os limites da segregação**

A especialização deu origem às terapias individuais, onde o especialista trabalha com a criança por um período de tempo limitado, a cada semana (talvez não

mais de uma hora). Por ser prestado, muitas vezes, fora do contexto da vida cotidiana da criança, esse atendimento nem sempre permite a transferência de competências para aqueles que fazem parte do ambiente da criança e não leva em consideração as suas necessidades de “pertencimento” a um grupo social. O aprendizado social é um elemento essencial da experiência da criança. O isolamento social resultante desse tipo de programa pode ter efeitos desfavoráveis sobre seu desenvolvimento. Como escreveu Holdsworth (1997), “a exclusão no decorrer da primeira infância pode reforçar a exclusão por toda a vida” (p. 9).

■ **A crescente defasagem entre oferta e demanda por serviços especializados**

Estima-se que, aproximadamente, 10% da população total de crianças possam ter necessidades especiais. Nos países com elevados índices de pobreza e onde proliferam a guerra e a violência, essa taxa pode atingir e até mesmo passar de 60%. Para determinar em que medida um país está satisfazendo essas necessidades, é possível, por exemplo, considerar a porcentagem de crianças com necessidades especiais que está sendo atendida pelo sistema escolar. Em 1986/1987, a UNESCO empreendeu, em 58 países, uma pesquisa sobre o atendimento das pessoas com necessidades especiais.

Verificou-se que em 34 países menos de 1% dos alunos estava inscrito em programas de educação especial; e que, em 10 países, menos de um aluno em 1.000 se beneficiava de tais programas (Ainscow, 1994, 2-3). Conclui-se que “considerando a expressiva demanda e a escassez de recursos disponíveis, as necessidades de educação e de formação da maior parte das pessoas deficientes não podem ser satisfeitas pelas escolas e centros especiais” (UNESCO, 1988b, 15). Dez anos atrás, as necessidades de serviços especializados já superavam amplamente a oferta.

Hoje, a situação é ainda mais grave. Com triagens que permitem identificar um maior número de pessoas com necessidades especiais; com o aumento do número de crianças com deficiência física e necessidades de apoio psicológico – em decorrência das guerras; com o crescente número de crianças com necessidades especiais – resultante da poluição; e com o maior número de crianças criadas em condições da pobreza – provocada pela economia global, aumenta exponencialmente o percentual da população que poderia ser classificada como tendo necessidades especiais (UNESCO, 1997).

■ **Constatação de que os recursos necessários para a prestação de serviços especializados não são suficientes para satisfazer a grande demanda**

Em países em desenvolvimento, são elevados os custos da implantação de serviços especializados que sejam equivalentes (isto é, que satisfaçam às normas) aos dos países desenvolvidos. Quando os países ainda estão se esforçando para atender às necessi-

dades mínimas da população em relação à saúde e à educação, é difícil justificar a alocação de grande volume de recursos para a criação de serviços especializados. Como observa O’Toole:

“Em nosso desejo oculto de imitar os serviços oferecidos no Ocidente, perdemos de vista a real magnitude do problema. Justificamo-nos, invocando a necessidade de ‘respeitar as normas’. Entretanto, para 98% das famílias que atualmente não recebem nenhuma assistência, o argumento relativo a ‘normas’ não tem relevância. Para essas famílias, trata-se simplesmente de saber se terão de esperar toda a sua vida para que algum serviço de interesse lhes seja prestado” (O’Toole, 1991, 13).

■ **O reconhecimento de que a natureza holística do desenvolvimento da criança exige uma abordagem holística**

A especialização leva a uma compartimentalização da criança e à crença de que ações distintas podem ser conduzidas para responder às necessidades de categorias distintas de crianças. Os países em desenvolvimento deveriam evitar os erros cometidos nos países desenvolvidos, onde a experiência mostrou que o modelo de intervenções realizadas por múltiplos especialistas não é o melhor. Para ilustrar a complexidade desse modelo e suas propostas, Bruder (1997b) relaciona todos os especialistas que podem estar envolvidos com a criança pequena. Entre eles, é possível encontrar o fonoaudiólogo, o educador especial da primeira infância, o professor, o nutricionista, a enfermeira, o terapeuta ocupacional, o médico, o psicólogo, o fisioterapeuta, o fonoterapeuta e o oftalmologista especializado. Como observa Bruder,

“cada disciplina tem o seu programa de formação... e suas exigências para licenciatura, bacharelado e/ou diplomação; no entanto, a maior parte dessas disciplinas não exige especialização para trabalhar com crianças (e com suas famílias)... Cada disciplina tende a utilizar sua forma própria de operar (por exemplo, os terapeutas ocupacionais enfatizam as técnicas sensoriais de integração, enquanto os fisioterapeutas insistem nos movimentos funcionais, adotando uma abordagem neurodesenvolvimentista)” (Bruder, 1997b, 1)

Esta especialização levou à compartimentalização da criança e ao tratamento que enfatiza a tentativa de atenuar o problema, em vez de se ocupar das múltiplas necessidades e habilidades da criança. Basta proceder à análise dos pressupostos subjacentes ao modelo multidisciplinar para constatar seus limites, que são apontados, de forma sucinta, por Bruder (1997b, 2) e incluem:

- O modelo considera que um especialista de uma disciplina específica é a pessoa mais apropriada para intervir em determinada área do desenvolvimento.

Entretanto, dada a natureza do desenvolvimento infantil, haveria uma superposição, por exemplo, das intervenções orais e motoras, com as intervenções sociocognitivas.



UNICEF/98-1715/Roger Lemoine

Os recursos necessários à oferta de serviços especializados são empecilhos ao atendimento de um grande número de crianças

- O modelo se baseia no pressuposto de que o desenvolvimento da criança fará progressos somente na área em que ocorreu a intervenção.

A maior parte das crianças que se beneficiam de serviços de intervenção precoce demonstra atraso em numerosas áreas. É muito difícil definir as intervenções, devido à necessidade de intervir por disciplina e devido à intensidade de tal ação. A escolha das mesmas se torna arbitrária, não sendo possível avaliar a eficácia de tal ou tal intervenção, isolando-a das demais. Em ambientes com mais recursos, a prestação de serviços pode ser implementada por um corpo de diferentes especialistas, intervindo segundo graus variados de frequência e de intensidade.

- O modelo se baseia no pressuposto de que tanto a criança quanto a família serão capazes de assimilar as informações e as intervenções de vários especialistas em diversas áreas.

A *“falta de integração gera um número excessivo de intervenções especializadas, que devem ser articuladas pela família na rotina diária da criança. Essa falta de coordenação levanta sérias questões sobre a eficácia do modelo”* (Bruder, 1997b, 2).

Em suma, um certo número de fatores internacionais recentes, de caráter sócioeconômico, político e profissional, relativo às intervenções junto às crianças

com necessidades especiais, fez com que deixássemos de focalizar cada criança individualmente, para nos concentrar na estrutura de vida de todas as crianças. Considerando os múltiplos fatores do desenvolvimento de modelos “inclusivos”, somos levados a nos questionar sobre as conseqüências da inclusão na elaboração de programas destinados à primeira infância.

2. Educação e cuidado na primeira infância e inclusão

Muitos fatores nos levam a examinar a relação entre os conceitos associados à inclusão e os conceitos associados à educação e cuidado na primeira infância (ECPI). O primeiro conceito se refere à importância da intervenção precoce a fim de prevenir certas deficiências e atenuar o impacto de outras; o segundo diz respeito ao fato de que os princípios fundamentais relativos à qualidade da educação e cuidado na primeira infância coincidem com os princípios exigidos para a garantia dos direitos da criança à inclusão.

No Destaque 1, Holdsworth (1997) apresenta um resumo das relações entre a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, a *Declaração de Salamanca* e os princípios relativos à ECPI.

Destaque 1—Relações entre a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Declaração de Salamanca e os princípios relativos à ECPI

Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC)

...a criança tem direito a um apoio e assistência especiais. (Preâmbulo)... asseguram, da melhor forma possível, a sobrevivência e o desenvolvimento da criança. (Art. 6)

... a educação... deve ter como objetivo... favorecer o desenvolvimento da personalidade da criança, o desenvolvimento de seus talentos e habilidades mentais e físicas, na medida de suas potencialidades. (Art. 29)

Em relação às necessidades especiais das crianças com deficiência, o apoio dado... é concebido de tal modo que essas crianças tenham, efetivamente, acesso à educação... apropriada para garantir uma integração social tão completa quanto possível, e seu desenvolvimento pessoal... (Art. 23)

... o direito... de brincar... (Art. 31)

... direito à liberdade de expressão... de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer espécie... (Art. 13)...

... para o desenvolvimento harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer em um ambiente familiar, em uma atmosfera de felicidade, de amor e de compreensão. (Preâmbulo)... que a criança não seja separada de seus pais, contra sua vontade. (Art. 9)

Declaração de Salamanca e Marco de Ação

A educação é um direito fundamental de cada criança, que deve ter a possibilidade de adquirir e de conservar um nível de conhecimentos aceitável. (Decl., 2)

As escolas inclusivas devem reconhecer e responder à diversidade de necessidades de seus alunos, adaptando-se aos diferentes estilos e ritmos de aprendizagem. (Marco de Ação, § 7)

Cada criança possui características, interesses, habilidades e necessidades de aprendizagem que lhe são próprios. (Decl., 2)

O desafio enfrentado pela escola inclusiva é o de desenvolver uma pedagogia centrada na criança, capaz de educar todas as crianças, inclusive as gravemente desfavorecidas. (Marco de Ação, § 3)

Os pais são parceiros privilegiados... (Marco Ação, § 60) Os governos locais devem encorajar a participação da comunidade... (Marco de Ação, § 63)

Princípios fundamentais relativos à ECPI

A primeira infância é a base sobre a qual se edifica a vida da criança. Mas, longe de ser uma simples preparação para a adolescência e para a vida adulta, ela existe em si mesma.

Cada criança desenvolve-se segundo seu ritmo e à sua maneira, nos planos afetivo, intelectual, moral, social, físico ou mental; todos eles são importantes e interdependentes.

Todas as crianças possuem habilidades que podem (e devem) ser identificadas e estimuladas. Em vez de ter como ponto de partida o que elas não sabem fazer, a aprendizagem deve basear-se no que já sabem fazer.

As crianças pequenas aprendem a partir de tudo o que acontece com elas e à sua volta; elas não separam sua aprendizagem em diferentes assuntos ou disciplinas.

A brincadeira e a conversa são os principais meios através dos quais as crianças aprendem a conhecer-se a si mesmas, os outros e o mundo à sua volta.

O incentivo à reflexão independente favorece a autonomia da ação.

As relações estabelecidas pelas crianças entre si e com os adultos são de suma importância para seu desenvolvimento.

Uma vez que os três documentos adotam uma posição semelhante em relação à oferta de oportunidades de acesso para todas as crianças, temos motivos para nos questionarmos sobre as diferenças que eventualmente poderiam existir entre um bom programa de Educação Inclusiva e um programa de inclusão.

A resposta é que, no fundo, não existe nenhuma diferença; ambos dão importância aos seguintes elementos:

- intervenção precoce determinante para o desenvolvimento posterior;
- relações estreitas de cooperação com a família;
- desenvolvimento social da criança intimamente associado à sua aprendizagem;
- aprendizagem ativa;
- especificidades de cada criança e planejamento quanto às necessidades de cada uma delas, no contexto de seu grupo.

Dadas as semelhanças de objetivos e abordagens, a inclusão das crianças com necessidades especiais no sistema educacional deveria começar pela criação de programas inclusivos de qualidade, destinados à primeira infância. Para tanto, seria possível inspirar-se em alguns princípios indicados a seguir.

3. Princípios de um programa de educação inclusiva para a primeira infância

A elaboração de programas inclusivos é uma noção relativamente nova; por conseguinte, ainda são raros os modelos de implementação efetiva. Assim, à medida que os programas são implantados, os participantes devem ser flexíveis e estar dispostos a experimentar e aprender. O programa inclusivo poderia se apoiar nas seguintes recomendações.

3.1. Começar pelos pais e pelas famílias

As famílias são chamadas a tomar decisões em nome da criança; portanto, os pais devem desempenhar um importante papel na concepção dos programas inclusivos. Um dos princípios fundamentais da elaboração dos programas de educação inclusiva é o de começar pelos conhecimentos e pela experiência dos pais, em particular:

- partir das questões e preocupações deles;
- basear-se nos conhecimentos deles sobre a situação atual – a percepção deles sobre o que constitui um problema;
- dar-lhes o tempo necessário para abordarem detalhadamente os diversos aspectos; e
- ajudá-los a terem uma perspectiva de longo prazo. Apesar de, no curto prazo, os serviços imediatos oferecerem uma resposta satisfatória, as necessidades de longo prazo também devem fazer parte do planejamento.



UNICEF/98-1193/Jeremy Horner

Começando com os pais

3.2. Construir parcerias entre profissionais e pais

Em alguns países, existem profissionais especializados em diagnosticar a criança e prestar-lhe um atendimento adequado. O abandono das terapias individuais intensivas em favor de uma abordagem inclusiva exige que seja redefinida a função desses profissionais. Eles poderiam, por exemplo, colaborar com os pais na elaboração dos programas inclusivos; neste caso, a questão é de saber como profissionais e pais poderão cooperar para determinar o que é melhor para a criança.

De acordo com um estudo das abordagens atuais sobre a oferta de serviços para crianças com necessidades especiais (UNESCO, 1997), não existe, na prática, uma única visão com relação à participação dos pais nos programas destinados a essas crianças. Na série de monografias que fazem parte do estudo empreendido pela UNESCO, os diversos graus de relação entre profissionais e pais constituem uma seqüência contínua. Em uma de suas extremidades, encontra-se a postura de que os profissionais têm a competência exclusiva de decidir a respeito das necessidades da criança e de fornecer os serviços apropriados, sem a participação dos pais. Em seguida, apresenta-se a tese de que os pais são importantes para a prestação dos serviços. Ensina-se a eles o que devem fazer; neste caso, os profissionais detêm o controle da situação. Na posição subsequente, os pais têm direito à palavra na discussão sobre as providências a serem tomadas; no ponto seguinte, eles tomam as decisões e determinam os serviços que devem ser disponibilizados para a criança. Finalmente, na extremidade oposta da seqüência, situa-se a tendência geral dos países em desenvolvimento, onde estão sendo criados programas com base na comunidade, em que compete, quase exclusivamente, aos pais (e à comunidade) instalar e ofertar os serviços.

De qualquer forma, é necessário construir parcerias entre profissionais e pais, independentemente do nível de competências existentes na comunidade e/ou no país. Entretanto, esta tarefa não é fácil, porque a natureza dessas relações depende de um grande número de variáveis, o que coloca problemas nas seguintes áreas específicas:

■ As relações dos pais e dos profissionais com a criança

Para os pais, a criança representa uma realidade cotidiana e um compromisso para toda a vida. Ter uma criança com necessidades especiais é, para a família, uma realidade presente no seu dia-a-dia. Assim, suas preocupações vão além da prestação deste ou daquele serviço. Por sua vez, o profissional trabalha com um conjunto de regras e procedimentos, e cada criança é um elemento dentre muitos outros, cujas necessidades são cobertas por um determinado serviço. Ele se limita a desempenhar sua função. Portanto, seu ritmo – assim como seu grau de determinação para responder às necessi-

dades da criança – é bastante diferente do ritmo dos pais.

■ A concepção do profissional sobre seu papel

Numerosos profissionais se vêem como detentores da solução dos problemas: conhecem a situação e apresentam o diagnóstico. Uma efetiva participação dos pais vai exigir uma mudança no papel do profissional, que deverá tornar-se um mediador, promotor e agente de um diálogo construtivo entre todos os interessados.

■ O equilíbrio de poder entre pais e profissionais

O poder dos profissionais advém de seu conhecimento sobre as necessidades da criança, além de sua capacidade para satisfazê-las. Em decorrência de sua posição central no sistema, eles têm igualmente o poder de autorizar (ou negar) os serviços. Apesar de terem o poder de decidir em nome do filho, se os pais não possuírem os conhecimentos e a autoconfiança necessários para desempenhar seu papel, este poder permanecerá, via de regra, nas mãos dos profissionais.

■ A origem socioeconômica dos profissionais e pais

É freqüente que os profissionais e os pais sejam oriundos de diferentes níveis socioculturais (ou de grupos étnicos), o que pode gerar divergências fundamentais com relação à sua concepção da vida, assim como às suas crenças e atitudes sobre a educação das crianças. Quanto mais os profissionais que atuam junto às famílias forem de uma cultura próxima à das famílias, maior será a concordância de pontos de vista e, portanto, maiores serão as chances de se chegar a consensos.

■ O tipo de informação e de capacitação dispensado às famílias

Para que as famílias possam tomar decisões apropriadas, elas precisam de informações claras e precisas. Além disso, os pais podem ter necessidade de aprender a formular boas perguntas e a negociar seus pontos de vista com diversos profissionais. As informações e a capacitação dispensadas aos pais criam as condições para redirecionar o poder em seu favor.

3.3. Enfatizar as primeiras interações da criança com as pessoas à sua volta

Este princípio se origina na tomada de consciência sobre o valor da interação e da comunicação. As experiências interativas são importantes para ajudar as crianças a se desenvolverem na medida das suas potencialidades. O desafio consiste em converter tais experiências em serviços de apoio às famílias.

Na seqüência da tomada de consciência sobre o valor e a natureza das experiências precoces de interação, desenvolveu-se, na Dinamarca, um projeto

baseado nos estudos de uma antropóloga que trabalhou em Uganda, na década de 70. Ao concluir seu livro, *Infant Care and the Growth of Love* (1967) [Cuidados com o bebê e o crescimento do amor], Mary Ainsworth afirma que, no que se refere aos cuidados prestados aos bebês, a manifestação do amor provém das seguintes situações:

- contato físico freqüente e contínuo entre a mãe e a criança, principalmente, durante os primeiros seis meses de vida do bebê;
- aptidão da mãe em apaziguar a criança, de forma eficaz, através do contato físico;
- receptividade da mãe às mensagens enviadas pelo bebê e sua solicitude em satisfazê-las;
- capacidade das mães de prover o cuidado em harmonia com o ritmo do bebê, e
- aptidão da mãe em organizar o ambiente do bebê de tal maneira que este possa perceber as consequências de seus atos.

Os resultados do estudo foram reproduzidos em outras culturas; e estudos posteriores indicam que outras pessoas que cuidam das crianças podem introduzir essas dimensões em suas relações com a criança (ou seja, não é somente com a mãe que a criança pode estabelecer vínculos de afeição).

Muitas das idéias identificadas por Ainsworth receberam rótulos de caráter acadêmico, levando ao seu distanciamento em relação às atividades da vida das pessoas nas comunidades. É importante que as orientações dirigidas às crianças e aos seus pais estejam ancoradas na vida cotidiana. A mensagem básica que precisa ser transmitida é a seguinte: é importante que os pais considerem o filho como uma pessoa com plenos direitos e estejam bem conscientes de suas potencialidades.

Nos países escandinavos, há um movimento que incentiva as mães a permanecer mais tempo em casa com a criança e conchama toda a população a prestar maior atenção às interações precoces entre a mãe e a criança. Na Dinamarca, foi implementado um projeto que aplica os princípios definidos por Ainsworth e outros pesquisadores da área que contribuíram para a compreensão das necessidades da criança em diferentes ambientes culturais. Os princípios enunciados anteriormente foram utilizados para ajudar os pais a estabelecer vínculos com bebês muito prematuros, com múltiplas deficiências. Ora, antes do início do programa, tais vínculos só começavam a ser estabelecidos depois de 6 a 8 meses de idade, quando a criança recebia alta dos cuidados médicos, o que, de acordo com os pais, representava uma espera demasiadamente longa. No novo projeto, os pais podem vir à maternidade desde o dia do nascimento, e participar dos cuidados dispensados ao bebê. Esta prática revelou-se muito benéfica, tanto para os pais como para as crianças. (Dyssegaard, 1997)

3.4. Tomar consciência de que não existe um sistema único de serviços

Não existe o serviço único ideal. Os serviços prestados à criança são resultado de uma escolha feita no âmbito das relações entre pais e profissionais, em função dos recursos locais. O processo de negociação torna-se um mecanismo que permite discutir conceitos e idéias. As atividades inclusivas destinadas à primeira infância podem ser variadas e ocorrer em diversos espaços:

- defesa e sensibilização em favor do valor e dos direitos de todas as crianças;
- extensão àqueles que possuem recursos (humanos e financeiros);
- educação e empoderamento dos pais;
- serviços prestados em casa;
- implementação de programas executados por pais;
- implementação de programas/grupos recreativos pré-escolares;
- elaboração de planejamentos para a transição de casa para a creche e/ou para a escola;
- uso e promoção de escolas como centros de educação permanente, de saúde e de bem-estar;
- capacitação de trabalhadores das áreas de saúde, assistência social e educação em questões relacionadas à primeira infância, à saúde, ao desenvolvimento e à inclusão;
- capacitação de públicos específicos em assuntos especializados (avaliação, estimulação precoce, currículo, defesa de direitos, responsabilização, estimativas);
- mapeamento da comunidade (identificação de estruturas, recursos e serviços formais e não formais).

3.5. Dotar o programa de pessoal apropriado

Um programa inclusivo bem-sucedido depende, em grande escala, de ser dotado de pessoal capacitado, solidário e com competências complementares. Para lançar um novo programa, é particularmente importante poder recrutar um quadro de pessoal com qualidades apropriadas, comprometido com a inclusão e interessado em se engajar nesta empreitada. Os pais de crianças com necessidades especiais podem ser uma categoria de agentes particularmente eficazes. Os pais ainda jovens podem se identificar rapidamente com os pais mais experientes e, compartilhando suas experiências, podem elaborar, em conjunto, estratégias apropriadas.

3.6. Assegurar capacitação adequada

A capacitação é um elemento essencial para a implementação de programas inclusivos de qualidade, des-

tinados à primeira infância. No passado, muitos países implantaram sistemas de formação de especialistas que deveriam trabalhar junto às crianças com necessidades especiais. Conforme se observou anteriormente, esses sistemas são mais ou menos desenvolvidos, segundo os países; entretanto, a adoção de programas inclusivos traz a exigência de um tipo diferente de formação profissional, que reforce as competências e a habilidade dos diversos profissionais e dos “cuidadores” já existentes, em vez de criar um novo grupo de profissionais especializados.

Diferentes populações exigem diferentes capacidades. Na área médica, por exemplo, os profissionais precisam ser mais bem informados sobre o crescimento e o desenvolvimento da criança normal, além de aprenderem a trabalhar com a colaboração dos pais. Por sua vez, os profissionais que prestam os serviços precisam ter conhecimento tanto sobre o desenvolvimento infantil em geral, quanto sobre as necessidades especiais. Os pais também têm necessidade de estar bem informados e de aprender a atuar em colaboração com os profissionais. Estes últimos precisam aprender a trabalhar com pessoas de outras áreas e disciplinas. Todos os profissionais que trabalham com famílias poderiam se beneficiar da capacitação em comunicação, negociação, colaboração e parceria, defesa dos direitos, valores e atitudes, e respeito pela comunidade local e pelas famílias.

Não se pode pressupor que os professores e os “cuidadores” estejam preparados para atender as crianças com necessidades especiais nas suas casas ou seus estabelecimentos. Mesmo os melhores profissionais que se ocupam da primeira infância precisam de capacitação suplementar e de apoio para enfrentar a diversidade de necessidades das crianças, que abrangem uma ampla gama de dimensões do desenvolvimento.

Há necessidade de pessoas que capacitem médicos, trabalhadores da área social e agentes que atuam junto aos pais – estes agentes podem, aliás, ser capacitadores bastante eficazes. Uma capacitação prévia, por si só, nunca é suficiente. Com certeza, a capacitação inicial é necessária para a aquisição de conhecimentos básicos (tanto para os membros da corporação médica, do serviço social, do corpo de professores quanto para os pais), mas deverá ser sempre acompanhada por um apoio e uma capacitação complementares, devido ao progresso no campo dos conhecimentos teóricos e práticos. Isso se aplica, em particular, à criação de serviços inclusivos para a primeira infância, que é um processo relativamente novo.

No que diz respeito aos sistemas de formação, é importante enfatizar que, em vez de criar sistemas inteiramente novos, é mais vantajoso recorrer à readaptação ou revisão de sistemas já existentes.

4. Obstáculos aos programas inclusivos de educação e cuidado na primeira infância

Embora seja possível que as pessoas que elaboram programas inclusivos para crianças pequenas adotem, fundamentalmente, os princípios que formam a base de qualquer bom programa destinado à primeira infância, tal empreendimento é mais fácil de ser enunciado do que posto em prática. A educação especial traz consigo uma história e se caracteriza por um conjunto de atitudes e de procedimentos que tornam difícil, tanto para os pais como para os profissionais, aceitar a idéia de que, em relação às crianças com necessidades especiais, é fundamental enfrentar, de maneira apropriada, os problemas desde a primeira infância. Existem certas crenças e costumes, assim como questões de ordem logística ou prática, que prejudicam a implantação de programas inclusivos de educação e cuidado na primeira infância (ECPI). O que se segue é uma descrição de alguns obstáculos que devem ser superados.

4.1. Crenças e costumes

■ O costume de esperar que as crianças “estejam prontas”, antes de passá-las para o nível subsequente

Eis o que acontece, especialmente em relação às crianças que são mentalmente mais lentas: são mantidas em casa ou retidas nas turmas de educação infantil (quando disponíveis), até que sejam consideradas “prontas” para ingressarem no ensino fundamental. Assim, correm o risco de ficarem retidas durante vários anos e/ou assistirem ao adiamento do seu ingresso na escola. Essa prática se torna um ônus para o programa de ECPI porque a vaga fica ocupada por muito mais tempo do que no caso de uma criança que passa de ano em função da idade. Além disso, isto se constitui em uma fonte de tensão para a criança, que fica cada vez mais distante, física e socialmente, dos colegas da mesma faixa etária.

■ A falsa noção de que algumas crianças não podem aprender

Um grande número de pessoas parte do pressuposto de que as crianças com habilidades físicas diferentes não possuem a mesma capacidade mental das outras crianças; ora, até mesmo aquelas com capacidade intelectual limitada são capazes de aprender certas coisas.

Cada criança tem o seu estilo de aprender e absorve, diferentemente, o conteúdo da aprendizagem. Em geral, as pessoas que trabalham junto a crianças com necessidades especiais estabelecem limites arbitrários para a capacidade de aprendizagem dessas crianças, ou insistem em determinado método pedagógico que não



zado, mais do que na estrutura educacional. Se nunca prestaram atendimento a uma criança em situação de grupo, podem não se sentir competentes ou autoconfiantes para fazê-lo" (p. 1). Em geral, os dados disponíveis parecem confirmar que os profissionais bem-sucedidos em seu trabalho junto a crianças com necessidades educacionais especiais recorrem, em grande medida, a estratégias que ajudam todas as crianças a terem sucesso. (Ainscow, 1994, 34)

É falsa a crença de que somente os profissionais com uma formação especializada possam proporcionar experiências adequadas às crianças com necessidades especiais

é adequado, ou não é o mais indicado para a criança. Muitas vezes, tal atitude reflete os limites de seu conhecimento em relação ao processo de aprendizagem.

■ **A tendência dos países em desenvolvimento de copiar os países desenvolvidos**

Os modelos adotados pelos países desenvolvidos continuam a gozar de um prestígio considerável junto aos países em desenvolvimento; são como "o ideal a ser alcançado". Os países desenvolvidos optaram pela alta especialização, o que dá a impressão de satisfazer as necessidades especiais de cada criança. Muitas pessoas, quando ficam sabendo desta opção dos países desenvolvidos, têm dificuldade em acreditar que a educação inclusiva seja tão (ou mais) benéfica para as crianças com necessidades especiais. O'Toole (1991) observa: "Fomos seduzidos pela miragem da modernização que nos conduziu à ilusão de que as competências, os conhecimentos e a mentalidade ocidentais deveriam ser transmitidos aos países em desenvolvimento. Essa miragem é tão impositiva que muitos funcionários insistem no fato de que as instituições do tipo ocidental são a solução e que qualquer outro modelo só poderia ser um 'paliativo', cuja adoção seria 'humilhante'" (p. 13).

■ **A crença de que somente os profissionais com uma formação especializada podem proporcionar experiências adequadas às crianças com necessidades especiais**

As pessoas que possuem uma formação especializada nem sempre são as melhores para atuarem em uma situação de inclusão. Como observou Bruder (1997b): "Algumas disciplinas prestadoras de serviços correlatos desenvolveram-se a partir de uma orientação médica (por exemplo, as terapias) e estes profissionais correm o risco de não se sentirem à vontade nas classes de crianças pequenas. Podem prestar serviços eficazes, diretamente a uma criança, em um espaço individuali-

Devo confessar que, durante a minha carreira, consagrei

muito tempo e energia na tentativa de encontrar técnicas especiais de ensino, com a finalidade de ajudar as crianças com necessidades especiais a serem bem-sucedidas em sua aprendizagem. Minha conclusão, agora, é que nenhuma dessas abordagens especializadas merece ser levada em consideração. Embora certas técnicas possam ajudar uma ou outra criança a ter acesso ao processo de escolarização, elas não são, por si mesmas, a chave do sucesso. Além disso, ao limitarmos a esse aspecto, podemos nos esquecer de questões muito mais importantes, que dizem respeito aos meios que podemos empregar para melhorar o ensino escolar, a fim de ajudar todas as crianças a assimilar os conhecimentos que desejamos transmitir-lhes. (Ainscow, 1994, 29)

4.2. Questões de ordem logística e prática

Estas questões se referem a realidades concretas às quais são confrontadas as pessoas que tentam criar programas inclusivos:

■ **O aumento, em muitos países, da dupla pressão por uma incorporação da pré-escola ao ensino fundamental e por um rebaixamento da idade de acesso à escola obrigatória**

Ao serem formalizadas as pré-escolas, impõe-se um limite ao desenvolvimento de várias atividades centradas na criança, e são exatamente estas atividades que permitem que todas as crianças, sejam quais forem suas habilidades, participem em um contexto de grupo. Conforme observado, pré-escolas de qualidade se coadunam perfeitamente com as perspectivas da educação inclusiva. A tendência de se

atribuir às pré-escolas a função de “preparação para o ensino fundamental” criará provavelmente um ambiente mais exclusivo do que inclusivo.

■ Os recursos insuficientes destinados à formulação de programas inclusivos

Como a atenção da maioria dos países desenvolvidos está centrada na expansão e aprimoramento da educação básica, torna-se extremamente difícil defender a causa das crianças com necessidades especiais e obter recursos em seu favor. Entretanto elas fazem, assim como qualquer outra criança, parte integrante da sociedade e têm direito à educação. Infelizmente, em geral, o orçamento da educação representa um percentual ínfimo do orçamento nacional. As verbas eventualmente destinadas a essas crianças são, com frequência, provenientes do orçamento geral da educação, o que reduz ainda mais a verba destinada ao ensino fundamental. Além disso, como já foi observado, o próprio sistema escolar pode estar engendrando crianças com necessidades especiais. Segundo Ainscow (1994), “quando este é o caso, ajudamos as ‘vítimas’ de um sistema transferindo fundos de maneira tal que se incorre no risco de fazer crescer ainda mais o número de tais vítimas” (p. 30).

5. Nossos objetivos

5.1. Ampliar a consciência

A tomada de consciência do problema constitui o começo da resposta. Os estudos de caso indicam que, para a elaboração de programas inclusivos sustentáveis, é necessário suscitar essa tomada de consciência. Será preciso defender a causa das crianças com necessidades especiais. As pessoas devem saber que todas as crianças têm o direito ao acesso a serviços de apoio que promovam seu crescimento e desenvolvimento harmoniosos, sejam quais forem seus conhecimentos, suas competências e suas capacidades iniciais.

Os argumentos invocados em defesa das crianças com necessidades especiais podem apoiar-se em diferentes considerações. Apesar de sublinhar a pertinência dos programas inclusivos para todas as crianças, a pesquisa raramente é utilizada para valorizar o conceito. Em alguns países, são as declarações internacionais e a adesão do governo a essas declarações que parecem servir de motivação para a elaboração de programas inclusivos. Os organismos doadores internacionais desempenham também um importante papel ao colaborarem com os governos para aperfeiçoar programas destinados às crianças com necessidades especiais. Em outros países, é a posição assumida pelos pais que força o governo a levar em consideração as necessidades de todas as crianças. A escolha da inclusão pode ser também o resultado de restrições financeiras e da idéia de que os programas inclusivos são mais baratos do que os serviços



UNICEF/6747/Lauren Goodsmith

O exame precoce é crucial

especializados. São muitas as considerações que, tomadas isoladamente (ou em conjunto), podem servir para justificar – e influenciar – a elaboração de programas inclusivos.

É importante reconhecer que, se a conscientização nasce do conhecimento e da informação, ela pressupõe igualmente atitudes. As atitudes, por sua vez, determinam a maneira pela qual a informação é percebida. Na realidade, os argumentos em favor da educação especial são, muitas vezes, de cunho político e emocional, mais do que racional.

5.2. Melhorar as técnicas de triagem e exame para determinar as necessidades das crianças

Há duas maneiras de determinar as necessidades especiais das crianças: triagem e exame. Estas duas operações não são intercambiáveis. A triagem é um processo preliminar, que visa a identificação das crianças suscetíveis de apresentarem dificuldades de aprendizagem no futuro. Em seguida, procede-se a um exame minucioso dessas crianças a fim de determinar a natureza da dificuldade potencial.

■ A triagem

Em geral, quanto mais grave a deficiência, mais cedo e mais facilmente pode ser identificada (as deficiências severas são comumente detectadas no nascimento ou logo após); ao contrário, quanto mais sutil o problema, mais difícil e mais tempo será necessário para detectá-lo. Como o desenvolvimento e o comportamento durante a primeira infância são extrema-

mente variáveis, fica difícil fazer a triagem de bebês e de crianças com idade inferior a 18 meses. É também relativamente pequeno o número de deficiências suscetíveis de serem detectadas durante os dois primeiros anos de vida. Além disso, faz-se necessário um substancial investimento financeiro e humano para que se obtenha testes de triagem confiáveis e baseados em normas locais. Acrescente-se aqui o custo do treinamento de profissionais de saúde ou outros, responsáveis pela aplicação dos testes. Por essas razões, a triagem sistemática de **todas** as crianças pode não representar uma boa relação custo/benefício. Qualquer que seja a triagem, o procedimento deve ser rápido e simples, confiando a alguém que esteja em contato diário com a criança, ser de baixo custo e de fácil interpretação. Além disso, a relação entre os acertos e os erros deve ser satisfatória (isto é, a triagem deve identificar corretamente as crianças com necessidades especiais – convém que não seja elevado o número das crianças incorretamente identificadas com problemas ou o número daquelas com problemas não-identificados). Um exemplo de instrumento simples para a triagem é apresentado no Destaque 2.

■ O exame

Ocorrendo geralmente depois da triagem, o exame é um processo contínuo que consiste em observar a criança de maneira mais aprofundada. Se a triagem indica um problema potencial, convém proceder imediatamente a um exame a fim de definir o perfil das habilidades motoras, cognitivas e psicossociais da criança. Tal exame deve ser completo e incluir várias mensurações (algumas vezes efetuadas através de instrumentos padronizados, tal como o Teste de Desenvolvimento de Denver). Enquanto a triagem pode ser feita em grupo, o exame é um processo mais individualizado, que exige competências específicas; assim, na medida do possível, deve ser feito por profissionais.

Apesar de ser complexo, o exame é importante para a elaboração de programas inclusivos; é necessário para conhecer o desenvolvimento da criança, e para ajudar os pais e outras pessoas que cuidam da criança no planejamento de atividades adequadas. O exame permite determinar as necessidades da criança e definir estratégias que respondam a essas necessidades; o que deveria contribuir para desmistificar a deficiência da criança junto a todos aqueles que participam de sua vida.

Ao optar pela inclusão, convém levar em consideração a diversidade de um determinado contexto. É importante também partir do princípio de que é necessário examinar o desenvolvimento de cada criança. A fim de determinar suas necessidades individuais, seria ideal que todas as crianças passassem por um exame – por mais simples que fosse; o que, certamente, não é viável em grande parte dos países em desenvolvimento.

À semelhança da triagem, o exame suscita algumas questões:

Destaque 2— Um instrumento de triagem para a criança pequena

Os pais e outras pessoas que participam do cuidado diário da criança podem garantir este tipo de triagem.

Você sabe que a criança pode ter problema em um ou vários dos domínios indicados abaixo quando ela apresenta qualquer um dos seguintes comportamentos:

Escutar

- ela não gira a cabeça para o lado da fonte de novos sons ou vozes
- apresenta freqüentes infecções nos ouvidos (supurações, dores)
- não responde à sua chamada quando você está fora do seu ângulo de visão
- observa seus lábios quando você fala
- fala muito alto ou muito baixo
- não fala ou fala de modo estranho

Ver

- freqüentemente, ela não consegue ver os pequenos objetos que deixou cair
- apresenta os olhos vermelhos, secreções oculares crônicas, manchas ou olhos embaçados, esfrega-os freqüentemente ou queixa-se de dores nos olhos
- freqüentemente esbarra nos objetos quando se movimenta
- posiciona de forma estranha a cabeça, quando tenta olhar para alguma coisa
- apresenta, algumas vezes ou sempre, sinais de estrabismo de um ou dos dois olhos (depois dos 6 meses)

Falar

- não fala “mamãe” (ou algo equivalente), por volta dos 18 meses
- não consegue nomear alguns objetos familiares ou pessoas próximas, por volta dos 2 anos
- não repete músicas ou ritmos simples, por volta dos 3 anos
- não fala pequenas frases, por volta dos 4 anos
- não é compreendida por pessoas externas ao círculo familiar, por volta dos 5 anos
- fala diferentemente das crianças da mesma idade

Compreender

- não reage ao próprio nome, por volta de 1 ano
- não identifica as partes do rosto, por volta dos 3 anos
- não responde a questões simples, por volta dos 4 anos
- não consegue acompanhar histórias simples, por volta dos 3 anos
- parece ter mais dificuldade de compreender o que você está dizendo, do que outras crianças da mesma idade

Brincar

- não se diverte em fazer movimentos lúdicos simples, por volta de 1 ano
- não brinca com objetos de uso corrente (por exemplo, colher, panela), por volta dos 2 anos
- não participa de jogos com outras crianças (por exemplo, bola, pique/esconde), por volta dos 4 anos
- não brinca como as outras crianças da mesma idade

Movimentar-se

- não consegue se sentar sem ajuda, por volta dos 10 meses
- não anda sem ajuda, por volta dos 2 anos
- não se equilibra, por um instante, em um só pé, por volta dos 4 anos
- movimenta-se diferentemente das outras crianças da mesma idade.

Fonte: *Early Childhood Care and Education – A Trainer’s Manual*, University of the South Pacific [Educação e Cuidado da Primeira Infância – Manual do Instrutor, Universidade do Pacífico Sul], 1995 (pp. 13-15.)

■ **É importante que o exame seja feito o mais precocemente possível.** Em relação às crianças com riscos congênitos e biológicos (com baixo peso ao nascer, por exemplo), um exame precoce (iniciado por volta dos 18 meses) é importante porque permite uma intervenção precoce, visando prevenir qualquer atraso ou deficiência no seu desenvolvimento.

■ **O exame deve ser considerado como um processo.** Conviria centrar a atenção no processo, assim como nos resultados do exame, o que exige a capacidade de observar, anotar, interpretar e planejar. O processo deve ser concebido de forma tal que os examinadores possam compreender o comportamento da criança no contexto de sua vida diária.

Bruder (1997a) refere-se ao processo como um “inventário ecológico”, ou seja, “um inventário do conjunto das capacidades necessárias à criança para se integrar em todo tipo de ambiente natural ... Ele visa coletar informações relativas à melhoria da qualidade de vida da criança e de sua família, examinando os pontos fortes e as competências da criança, quando de suas interações com as pessoas e os objetos, em ambiente próprio para a sua idade. Essas informações são de importância vital para garantir que qualquer intervenção em seu favor venha a enfatizar competências importantes e funcionais, associadas a todas as dimensões do desenvolvimento.” (p. 4)

Os modelos tradicionais de exame, específicos de cada disciplina, são introduzidos nas novas estruturas onde se propõem atividades, dirigidas por uma pessoa desconhecida, gerando informações insuficientes quando se trata de bebês ou de crianças pequenas com deficiência (Bruder, 1997^a, 2).

O que entendemos por “inventário ecológico”? Esta abordagem inclui:

– **Fazer o exame no local onde a criança se sinta inteiramente à vontade.** Diante de situações que não lhes são familiares, as crianças pequenas modificam seu comportamento. Portanto, convém que os exames sejam feitos em um espaço confortável, se possível conhecido pela criança, e utilizado por crianças “normais”. Na medida do possível, esse espaço deveria ser o ambiente natural da criança – a casa ou a creche, por exemplo.

– **Apoiar o exame em elementos funcionais.** Os exames deveriam se basear naquilo que, segundo a cultura da criança, faz parte de sua vida cotidiana: por exemplo, tarefas domésticas (desenvolvidas junto com a mãe/pessoa que cuida dela); outras atividades (cantar, brincar com os colegas) ou,

ainda, elementos de rotina (a refeição, lavar as mãos, a hora do sono).

– **Adotar técnicas lúdicas.** Se as crianças sentem dificuldade em seguir as instruções (por exemplo, utilizar um lápis para escrever ou marcar com um “X” os formulários; trabalhar com objetos não-familiares; interpretar imagens quando ignoram completamente como fazer sua leitura, etc.), correm o risco de não conseguir demonstrar suas reais capacidades. Uma situação lúdica permite a observação em uma situação em que a criança se sente à vontade para revelar seu amplo repertório de comportamentos.

– **Buscar a informação em múltiplas fontes.** Para se fazer um verdadeiro exame das habilidades e dos conhecimentos da criança, é desaconselhável limitar-se a apenas um instrumento e um espaço. O exame deve compreender a coleta de dados junto a diferentes fontes – pais, professores e outros – com a ajuda de instrumentos informais que complementem os testes e dossiês, e apresentem um cenário completo do modo de agir habitual da criança.

– **Incluir itens que permitam abranger todas as dimensões do desenvolvimento da criança e observá-la no contexto familiar.** É desejável examinar os seguintes pontos:

- *o vínculo que une a criança e a pessoa que cuida dela.* O que é natural na família?
- *a motivação da criança.* O que leva a criança a desejar fazer alguma coisa? Em que consistem suas recompensas?
- *a resolução de problemas.* Como a criança os enfrenta? Como procura chamar a atenção?
- *as adaptações.* Como a criança administra sua deficiência?
- *as reações em função dos ambientes e das pessoas.* Como a criança reage nos diferentes ambientes e com pessoas diferentes?



Assistência à criança através de técnicas lúdicas

– a *sociabilidade*. Como a criança se comporta com seus colegas?

■ **O exame deve ter um objetivo bem definido e orientar o planejamento.** É importante ter uma idéia bem clara da RAZÃO do exame. Em um planejamento inclusivo, o exame tem por objeto criar um programa e atividades adequadas para todas as crianças.

Convém, no entanto, saber que a relevância do exame está relacionada à capacidade dos examinadores de interpretar os resultados e de planejar de maneira apropriada: o exame feito apenas como "teste" tem pouca utilidade e leva ao desperdício de recursos. O resultado deve servir para criar atividades para a criança, que visem, em particular, tirar partido de seus pontos fortes, assim como atividades destinadas a fortalecer suas capacidades em áreas bem circunscritas. O exame deve contribuir para dar resposta às questões: Como modificar o espaço de forma a proporcionar a plena participação da criança? Quais atividades específicas ajudarão a criança a aprender?

Em relação aos instrumentos de exame, seria conveniente colocar as seguintes questões:

- O instrumento tem relação com o currículo adotado?
- O instrumento está associado a um processo de capacitação? O processo de capacitação para a utilização de um instrumento de exame pode ser instrutivo, por ampliar a consciência em relação àquilo que convém saber sobre o desenvolvimento infantil. O processo de exame deveria ser utilizado como ferramenta de capacitação.
- O instrumento de exame pode ser utilizado no âmbito de uma análise mais ampla da situação no país?
- Os resultados podem ser utilizados para um planejamento nacional?
- Como fazer a relação, da melhor forma possível, entre o exame e as atividades adequadas?
- Como o processo de avaliação pode ser utilizado para nos informar sobre as necessidades de desenvolvimento das crianças?

■ **Iniciar e concluir o processo com os pais**

O exame precoce oferece uma oportunidade única de facilitação da participação dos pais – tanto no processo de exame, como no apoio ao desenvolvimento da criança. Isso não significa que os pais devam fazer, eles mesmos, o exame completo, mas devem compreender o processo e participar das atividades em que se sintam confortáveis. Começar pelo que os pais conhecem a respeito do filho. O que observaram no seu comportamento? Embora nem sempre sejam os observadores mais objetivos dos filhos, os pais estão a seu lado em diversas situações e passam um tempo considerável com eles. Dessa forma, os pais encontram-se na melhor posição para fornecer informações

sobre o que o filho é ou não capaz de fazer.

Com o objetivo de desfrutar do conhecimento dos pais, os pesquisadores estão adaptando os instrumentos habituais de triagem, para colocá-los à disposição dos pais. Assim, uma versão ilustrada do Teste de Desenvolvimento de Denver foi aperfeiçoada para ser aplicada pelas mães. Os resultados revelaram-se mais confiáveis do que aqueles obtidos através da aplicação do teste por profissionais (Thorburn, 1997).

Em resumo, os processos de triagem e exame são importantes para a determinação das necessidades de todas as crianças. Entretanto, os instrumentos e as técnicas de aplicação e interpretação continuam sendo complexos; além disso, tanto os processos como os resultados podem ser utilizados para excluir as crianças dos serviços, ao invés de lhes oferecer as melhores condições possíveis de aprendizagem. Mesmo que haja um consenso sobre a riqueza dos ensinamentos obtidos através do exame e mesmo que os princípios apresentados anteriormente forneçam uma orientação básica, subsiste um certo número de questões:

- De que tipo e quantidade de informações têm necessidade os pais, os "cuidadores" e os professores, para facilitar o desenvolvimento da criança?
- Quem deveria fazer o exame? O recurso a profissionais é oneroso e, em muitos lugares, seu número é reduzido. O recurso a agentes comunitários leva mais tempo e sua capacitação é indispensável.
- Quais tipos de exame deveriam ser feitos e quando? Se quisermos que os professores façam o exame, quais procedimentos podemos utilizar? É preciso ter instrumentos que possam ser aplicados, de maneira confiável, por pessoas com baixo nível de instrução.
- Quais modalidades permitem transferir os resultados de um contexto para outro?
- Qual deveria ser a abrangência dos exames? Devemos utilizar exames simples, embora rudimentares, ou exames mais detalhados que exijam mais tempo e capacitação, como por exemplo o modelo de Portage que necessita, no mínimo, de duas semanas?
- Até que ponto os instrumentos de exame determinam os aspectos "universais" do desenvolvimento e o que isso implica para o aperfeiçoamento de instrumentos que possam ser utilizados por todas as culturas? Admite-se que, após adaptação, alguns instrumentos possam ser utilizados, de forma satisfatória, em todos os países (por exemplo, em uma publicação intitulada "*Estojo pedagógico destinado aos pais de uma criança deficiente – Atividades lúdicas*", a Organização Mundial da Saúde estabeleceu uma lista das capacidades das crianças e de propostas de atividades); além disso, devem ser alocados recursos para a revisão e análise de instrumentos de

exame, de forma a servirem de orientação àqueles que estão em busca de instrumentos adequados aos diversos contextos dos países em desenvolvimento (UNESCO, 1998).

5.3. Diferentes modelos de prestação de serviços

Quando vários setores (médico, educacional, social) estão envolvidos na prestação de serviços, os pais são obrigados a lidar com diversas organizações. Tal situação pode gerar desânimo (sem contar que as mensagens oriundas de fontes diversas podem parecer-lhes contraditórias). Cada programa deverá levar em consideração a natureza holística do desenvolvimento da criança e a multiplicidade de suas necessidades. Alguns modelos de serviços integrados foram aperfeiçoados e podem funcionar de várias maneiras:

■ O trabalho de equipe

Este modelo de organização integra os diversos serviços efetivamente fornecidos à criança e à sua família por meio de equipes de planejamento comum ou de outros mecanismos de coordenação.

Ao contrário da fórmula de disciplinas e serviços múltiplos, Bruder (1997b) defende a idéia de *equipes* de profissionais (atuando nos serviços), constituídas por um grupo de pessoas cujos “objetivos e funções se inspiram em uma visão idêntica, e que perseguem os mesmos objetivos” (p. 3). De cunho multidisciplinar, estas equipes têm uma abordagem que “exige que seus membros compartilhem os papéis e transcendam, sistematicamente, as fronteiras de cada disciplina ... Os diferentes especialistas ensinam, aprendem e trabalham juntos para alcançar um conjunto de objetivos comuns de intervenção em favor de uma criança e de sua família. A diferenciação de papéis por disciplina é definida de acordo com as necessidades da situação concreta, e não pelas características de tal ou tal disciplina” (Bruder, 1997, 3).

A integração dos serviços tem por objetivo reduzir o atual e predominante fenômeno de fragmentação. Comporta quatro dimensões intimamente relacionadas:

- *Prestação de serviços*: integração centrada no cliente, com base na compreensão global e aprofundada dos múltiplos problemas aos quais crianças e famílias são confrontadas.
- *Articulação dos programas*: integração com foco no reagrupamento de diferentes serviços, distintos e fragmentados, em um sistema polivalente.
- *Gestão política*: integração garantida pelos poderes públicos a fim de aprofundar a coerência e a responsabilidade do conjunto dos serviços sociais.
- *Estrutura organizacional*: integração envolvendo a reorganização e a criação de estruturas governamentais.

■ Os centros de referência para as famílias

Os serviços podem ser articulados por meio de uma única organização, onde os pais podem se infor-

mar sobre os serviços disponíveis. Em cada centro, existe um coordenador que indica os serviços mais adequados para responder às necessidades da criança e da família.

Em geral, um centro de referência para as famílias oferece “tudo num só local”. Usualmente, localiza-se em uma instituição da comunidade. Os pais aí encontram, centralizados, todos os serviços – sociais, de saúde e de educação – destinados à criança e a eles próprios. Quando esta alternativa não é viável, uma pessoa é destacada para trabalhar com a família. Esta pessoa fica encarregada de coordenar os serviços oferecidos pelas diversas instituições; de indicar os serviços mais adequados para a família e de colocá-la em contato com tais serviços a fim de garantir que as famílias tenham de fato acesso a eles. Isto oferece às famílias, no mínimo, um ponto de contato centralizado. O coordenador deve ser capaz de apoiar a família nos cuidados com a criança, respeitando os princípios do cuidado centrado na família. Deve saber também estreitar as relações a fim de resolver os problemas em parceria com a família.

■ Reabilitação baseada na comunidade

A reabilitação baseada na comunidade (RBC) implica colaborar com a comunidade para determinar suas necessidades e implementar os serviços que levem à inclusão de todos os seus membros na vida cotidiana. Ele abrange todos os setores e serviços existentes. A ênfase é dada à parceria e à comunicação entre os parceiros, com o objetivo de oferecer o melhor apoio possível às pessoas com diferentes habilidades.

Seu objetivo final é desmistificar o processo de reabilitação e resgatar junto aos indivíduos, às famílias e à comunidade sua responsabilidade na prestação de serviços adequados. Todos os esforços visam essencialmente disponibilizar apoios para as crianças em casa ou na comunidade; neste último caso, são constituídos comitês para identificar as crianças e famílias com necessidades especiais. Em seguida, os membros do comitê são capacitados para prestar serviços, sensibilizar a comunidade, levar seu apoio aos pais, etc.

Desde seu lançamento, o movimento de RBC revelou-se extremamente capaz de mobilizar as comunidades, e de disponibilizar, para as pessoas com deficiência e a suas famílias, os recursos necessários para mudar as atitudes locais e aumentar as oportunidades para todos os membros da comunidade. Esta abordagem é particularmente útil na zona rural, onde é limitado o acesso aos serviços de reabilitação em centros especializados. No Destaque 3, O’Toole (1991) apresenta o resumo de um programa de RBC no Zimbábue.

Assim, a reabilitação baseada na comunidade é uma forma de inclusão no âmbito da comunidade e não se limita às crianças pequenas e às suas famílias, mas abrange o conjunto da população.

Destaque 3 — O programa de RBC do Zimcare Trust

O ZIMCARE Trust, organização responsável pela educação e capacitação de pessoas com deficiência mental no Zimbábue, utiliza a reabilitação baseada na comunidade para atingir os excluídos da zona rural. A idéia de criar o programa ocorreu quando se chegou à conclusão de que os serviços existentes não respondiam às necessidades. Os 15 centros administrados pelo Zimcare Trust mobilizavam 300 agentes, que conseguiam atender apenas 900 pessoas com deficiência. Segundo os resultados da pesquisa nacional sobre deficiência, de 1985, o número de deficientes mentais foi estimado em 27.000, distribuídos em todo o território nacional. A maior parte dessas pessoas encontrava-se isolada a tal ponto que, ao serem interrogadas em relação ao número de filhos, as famílias freqüentemente excluíam a criança deficiente desse número. Os bebês eram, muitas vezes, negligenciados e não recebiam qualquer estímulo.

Com a implantação do ensino fundamental universal e a publicidade veiculada pelos vários programas de reabilitação, houve um aumento significativo da demanda por serviços. Convencido de que a solução não residia na multiplicação dos centros, o Zimcare Trust criou um programa especial destinado às pessoas localizadas em áreas remotas, com acesso muito limitado aos serviços, e cujos problemas eram tão sérios que os serviços existentes não teriam condições de prestar-lhes um atendimento adequado. Em vez de oferecer serviços diretos às crianças, este programa oferecia uma formação aos membros das comunidades locais, ensinando-lhes a lidar com as famílias que, por sua vez, cuidavam de seus filhos.

Um ano após o lançamento do programa, os pais foram entrevistados. Os resultados revelaram que 135 das 136 mães entrevistadas consideraram o programa útil. Os pais se declararam felizes por compreenderem melhor o problema do filho, cujo estado havia melhorado sensivelmente (O'Toole, 1991, 22). A avaliação mostrou também que

- em grande parte, o sucesso do programa devia-se ao fato de que o coordenador pertencia à comunidade e conhecia bem as condições locais;
- foi importante garantir o envolvimento de pessoas ou grupos influentes – associações de pais, políticos locais/regionais, funcionários de ministérios – antes do lançamento do programa; e
- foi importante que o programa estabelecesse relações com uma série de organismos, pois se o número de contatos ou de fontes de referência tivesse sido pequeno, alguns tipos de problemas teriam passado despercebidos.

5.4. Políticas de apoio

Os países deveriam elaborar suas políticas para a criança, para a família e de educação, em função da cultura e das necessidades nacionais, levando em consideração as iniciativas internacionais. As políticas implementadas para responder às necessidades das crianças pequenas e de suas famílias variam de país para país. Para saber se existem políticas adequadas, podemos começar por analisar os planos nacionais apresentados pela maior parte dos países no âmbito da *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Além disso, é importante examinar as políticas em vigor nos diferentes setores. Atualmente, vários ministérios desenvolvem ações para as crianças com necessidades especiais. Com bastante freqüência, os Ministérios da Saúde, da Assistência Social ou do Bem-Estar Social assumem a responsabilidade pelos primeiros anos de vida da criança. Entretanto, uma vez que a criança tem direito à educação, o Ministério da Educação deveria desempenhar um papel decisivo, desde o nascimento.

A iniciativa de formulação de políticas pode se originar, especialmente, de duas fontes. (1) O movimento pode vir da base; neste caso, as associações de pais exercem, muitas vezes, uma pressão ativa em favor da adoção de políticas e de serviços adequados. (2) No entanto, a iniciativa pode ser também do governo. Citamos o exemplo de Uganda, país onde, recentemente, o Presidente declarou que tornaria gratuita a educação para quatro crianças por família e que as crianças com deficiência teriam prioridade. Assim, da noite para o dia, verificaram-se uma reorientação dos serviços prestados e uma mudança no perfil da oferta, passando das classes especiais para os programas inclusivos. Só em 1997, mais de 30.000 crianças

com necessidades especiais se beneficiaram desses programas.

Toda política nacional de caráter geral contém declarações de intenção. Entretanto, a existência de políticas não garante sua implementação, que é uma etapa distinta. Muitos governos declararam que as crianças com necessidades especiais deveriam ser incluídas em todos os serviços, sem, no entanto, criar dispositivos que pudessem assegurar a efetivação destas intenções. Para além das declarações políticas, faz-se necessário definir estratégias, responsabilidades e recursos. Quando se chega ao estágio da implementação, quanto mais complexos os sistemas, mais tempo será gasto na concretização das ações. A rapidez e a abrangência dos serviços a serem ofertados dependem também do volume de recursos disponíveis.

A esfera em que se exerce o controle difere, segundo os governos. No passado, as administrações eram centralizadas, mas, atualmente, insiste-se muito na descentralização. Neste último caso, o governo nacional estabelece diretrizes e um marco de ação; e cada distrito, região ou município se responsabiliza pela implementação de programas, em função dos recursos e das necessidades locais. A descentralização repercute sobre a concepção e a implementação da regulamentação, do acompanhamento e da supervisão.

5.5. Parcerias

Historicamente, foi a área médica quem tomou a iniciativa e quem mais contribuiu para a definir o que deve ser feito e para agir em favor das crianças com necessidades especiais. Esse papel foi particularmente eficaz para garantir a sobrevivência da criança, o que



UNICEF/95-0769/Saad Jassim Zubeidi

Esta criança tem direito ao atendimento em um programa de educação inclusiva, de modo a desenvolver todo o seu potencial

continua sendo um desafio decisivo em muitas partes do mundo. Entretanto, uma vez garantida a sobrevivência, o papel dos profissionais de saúde consiste em reduzir o número de crianças com necessidades especiais (isto é, prevenir lesões às crianças). Esta tarefa pode (e deveria) envolver pessoas que atuam em diversos setores. Quanto mais precoce for a intervenção, maiores são as possibilidades de evitar que o desenvolvimento da criança sofra atrasos ou seja comprometido. Assim, um leque maior de setores deveria contribuir para a promoção do desenvolvimento holístico da criança e para a prevenção dos obstáculos ao seu desenvolvimento harmonioso.

À medida que os poderes públicos começaram a entender melhor as necessidades holísticas da criança, uma responsabilidade cada vez maior foi confiada aos setores educacional e social para a prestação de serviços em favor das crianças com necessidades especiais. O caráter multissetorial do atendimento exige que os diversos setores cooperem e se associem para responder a essas necessidades. Nenhum ministério ou organismo (financiador, bilateral, Organização das Nações Unidas ou organização internacional não-governamental) seria capaz de prover, por si só, todo o leque de serviços. É necessário criar parcerias. A parceria pode ser definida como:

- a construção de uma relação;
- o desenvolvimento de uma aliança, em que cada um dos parceiros tem liberdade para agir e decidir (sem que um exerça controle sobre o outro);
- um apoio mútuo (um processo de compartilhar conhecimento e experiências);
- do mais elevado interesse, quando está associada a um plano ou projeto (isto é, com um objetivo preciso, para atuar em favor da criança);
- uma visão comum sobre o “vir a ser” da criança;
- um processo de longo prazo, e não uma discussão ou decisão pontual.

Não é fácil colaborar através da parceria. Dentre os inúmeros fatores a serem superados, figuram:

- a atual *definição do papel das organizações*, que limita os tipos de serviços que podem ser ofertados;
- a *filosofia da organização*: algumas adotam o modelo médico para tratar deficiências e patologias; outras optam pelo modelo de educação e cuidado inclusivos na primeira infância, que enfatiza a valorização dos pontos fortes da criança, através da provisão de *inputs* e de suportes holísticos;
- o *financiamento*: quando é assegurado, geralmente está alocado nos serviços; mas não pelo período de tempo necessário para garantir o engajamento nos processos de colaboração exigidos no planejamento e na prestação de serviços inclusivos;
- o *reconhecimento*: os esforços de colaboração entre as diversas organizações não são levados em consideração;
- a *redução do financiamento*: quando vários serviços são agrupados, verifica-se um corte de verbas, mesmo se a variedade de serviços for maior;
- a *motivação*: não há incentivos financeiros, nem pessoais para a colaboração entre serviços e para a integração dos mesmos.

6. Conclusão e recomendações

Os programas inclusivos destinados à primeira infância deveriam acolher as crianças pequenas com necessidades especiais. Os princípios que norteiam a elaboração de programas inclusivos de qualidade são, essencialmente, os mesmos que orientam a concepção e a implementação de um programa de qualidade para a primeira infância. Nos dois casos, busca-se responder às necessidades de desenvolvimento de cada criança, em um ambiente de afeto e apoio. Há também empenho na oferta de serviços holísticos, que integrem saúde, nutrição, serviços sociais e educação. A colaboração na elaboração de um programa inclusivo é fundamental, o que significa muitos parceiros trabalhando juntos em todos os níveis – dos pais e das famílias, até as comunidades, as organizações de base, as autoridades locais e nacionais, as agências das Nações Unidas, as organizações não-governamentais nacionais e internacionais, as comunidades doadoras, o mundo dos negócios e o setor privado.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a inclusão de todas as crianças em programas destinados à primeira infância contribuirá para a redução do número de crianças cujas necessidades especiais sejam decorrentes da falta de nutrientes, da falta de estímulo e/ou de amor e de cuidados. Para as crianças que têm deficiência física, mas cuja capacidade mental não foi afetada, a inclusão é perfeitamente possível, desde que se proceda a eventuais adaptações do espaço

físico. É possível desenvolver um conjunto de objetos e de materiais que auxilie a criança a se adaptar em um ambiente concebido para a primeira infância. Estes objetos podem ser fabricados no próprio local.

Tratando-se de crianças com outros problemas congênitos, inclusive deficiência mental, deve-se fazer um esforço maior para analisar a estrutura dos programas e as possibilidades existentes, e para promover a inclusão destas crianças com as demais, dentro do próprio tecido comunitário. A tarefa não é fácil, mas é possível, se houver uma colaboração mais estreita entre aqueles que ofertam serviços para a criança pequena e aqueles que trabalham com as crianças com necessidades especiais. Entretanto, convém não perder de vista alguns pontos.

Em primeiro lugar, a educação da criança pequena ainda é um campo novo em termos de cobertura e de distribuição de serviços. No plano internacional, os programas destinados à primeira infância não chegam a atingir, em média, 30% das crianças de 3 a 5 anos de idade, atingindo em torno de 100% de cobertura em alguns países e perto de 5% em outros. Assim, não se trata simplesmente de melhorar a qualidade dos programas existentes, mas também de criar novos serviços para as crianças pequenas e suas famílias.

Em segundo lugar, considerando a importância de uma intervenção precoce, deve-se disponibilizar serviços para crianças com necessidades especiais desde bem novas. Atualmente, o percentual de crianças de 0 a 3 anos que se beneficiam, de uma forma ou de outra, de um serviço destinado à primeira infância é muito inferior ao percentual das crianças em idade pré-escolar; portanto, existe uma necessidade urgente de criar serviços para o primeiro grupo de crianças.

Em terceiro lugar, o setor responsável pela prestação de serviços destinados às crianças com necessidades especiais varia consideravelmente segundo o país. O setor educação desempenha um papel fundamental em todos os casos, mas é raro que o Ministério da Educação seja responsável pelas crianças com idade inferior a 3 anos; além disso, os vínculos entre a educação e os outros setores (especialmente, saúde e assistência social) diferem muito de um país para outro.

Em quarto lugar, para as crianças com deficiências severas, seria extremamente difícil criar um ambiente educacional verdadeiramente inclusivo, que pudesse ser benéfico para elas e para as outras crianças. Entretanto, isso não significa penalizá-las, excluindo-as de toda e qualquer vida comunitária. Deveriam existir alguns ambientes onde estas crianças se sentissem incluídas e que lhes oferecesse possibilidades de interação social – eventos religiosos, comunitários, esportivos etc.

Em quinto lugar, embora um programa inclusivo destinado à primeira infância e um programa de qualidade tenham muitas características em comum, isso não significa que todo bom profissional de um programa de qualidade esteja, forçosamente, apto para atuar em um programa inclusivo. O atendimento a algumas necessidades especiais requer uma capacitação especial (e apoio).

Em sexto lugar, em determinadas situações concretas, é extremamente difícil criar um verdadeiro ambiente inclusivo. Quando um professor/educador tem responsabilidade por um grupo de mais de 30 crianças, dentre as quais uma ou várias têm necessidades especiais, esta situação é sempre muito difícil para ele. Seria desejável que ele fosse auxiliado por crianças mais velhas ou outros adultos. Em Uganda, onde a educação básica tornou-se obrigatória e gratuita, na proporção de no máximo quatro crianças por família, o número de crianças por classe saltou de 40 para 300 e até 400. Além disso, as crianças com necessidades especiais foram reconhecidas como prioridade. É possível imaginar o que as crianças conseguem aprender em tais condições! Tal situação nada tem a ver com uma política de inclusão ou com a criação de um ambiente educativo rico, ou ainda com a satisfação das necessidades de TODAS as crianças!

O presente artigo finaliza da maneira como começou, com pequenos relatos sobre crianças pequenas. Holdsworth (1997) relata-nos as histórias de Sonthong, Pousey e Vilayvanh: todos eles participaram de um programa de educação inclusiva destinado à primeira infância, na República Democrática Popular do Laos, que se pautava pela aprendizagem ativa.

Sonthong tem a síndrome de Down. Ao ingressar no jardim de infância em outubro de 1995, com 5 anos de idade, passava a maior parte do dia no chão. Não participava de nenhuma atividade e parecia pouco consciente do que se passava à sua volta. Ele não sabia comer nem ir ao banheiro sozinho. Em junho, ele estava totalmente integrado na classe e, por ocasião do Dia das Crianças, participou com os colegas das comemorações do turno da manhã, diante dos pais. Essa atividade consistia em uma série longa de movimentos complicados e na execução do hino nacional, que ele realizou com entusiasmo. Dentre todas as pessoas presentes, talvez apenas sua mãe e seus professores tivessem, realmente, idéia daquilo que haviam realizado.

Pousey tinha 3 anos quando ingressou na escola. Criada por sua avó, havia passado todos os seus dias dentro de casa. Com problemas físicos que afetavam suas pernas e a mão direita, ela se arrastava na sala de aula e tinha medo das outras crianças. Aconselhadas pelos profissionais de um centro de reabilitação, as professoras se dedicaram a este trabalho. Em algumas semanas, Pousey alimentava-se sozinha. Após um ano, começou a andar e faz uso das duas mãos, embora de forma desigual. Ela é muito vivaz e participa de todas as atividades. Seu futuro é promissor.

Vilayvanh (quase 4 anos de idade) tem problemas de aprendizagem. Amedrontado e isolado, passou as primeiras semanas agarrado, inicialmente a um cobertor e, em seguida, a uma sacola repleta de outras sacolas. Progressivamente, ele passou a participar, cada vez mais, das diferentes atividades e parece agora perfeitamente integrado. Ainda conserva suas sacolas, mas consegue colocá-las de lado por algum tempo e, até mesmo, utilizá-las em brincadeiras com os professores. Este ano, passa para a pré-escola, e se prepara para o ingresso no ensino fundamental (inclusivo), no próximo ano.

Como observa Holdsworth (1997), não é preciso muita imaginação para inferir o que teria acontecido a cada uma destas crianças se elas tivessem sido excluídas da vivência de experiências adequadas durante a primeira infância.



Objetivo: trabalhar pela inclusão de crianças com necessidades especiais na vida cotidiana de suas comunidades

BIBLIOGRAFIA

- AINSCOW, M. Needs in the Classroom: a teacher education guide. Paris: UNESCO, 1994.
- BRUDER, M. B. Assessment of Young Children with Disabilities. In: INTERNATIONAL CONSULTATION ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS, Paris, 1-4 September. Comments. Paris: UNESCO, 1997a.
- _____. Inter-professional Collaboration and Service Delivery. In: INTERNATIONAL CONSULTATION ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS, Paris, 1-4 September. Comments. Paris: UNESCO, 1997b.
- DYSSEGAARD, B. Policy and Management of Services: special educational needs within the broader educational development efforts. In: INTERNATIONAL CONSULTATION ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS, Paris, 1-4 Sep. 1997. Paper. Paris: UNESCO, 1997.
- GOODWIN, W. L.: DRISCOL, L. A. Handbook for Measurement and Evaluation in Early Childhood Education. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.
- HELANDER, E. et al. Training Disabled Persons in the Community. Geneva: World Health Organization, 1989.
- HOLDSWORTH, J. International Consultation on Early Childhood Education and Special Educational Needs. In: INTERNATIONAL CONSULTATION ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND SPECIAL EDUCATIONAL NEEDS, Paris, 1-4 Sep. 1997. Working Paper. Paris: UNESCO, 1997.
- KOKKALA, H. (Ed.) Providing Special Education for Those who Need it in Developing Countries. Helsinki: Department of International Development Co-Operation, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 1997.
- O'TOOLE, B. J. Guide to Community-based Rehabilitation Services. Paris: UNESCO, 1991. (Guides for Special Education; 8).
- SAVOLAINENE, H. Between Discrimination and Inclusion: persons with disabilities and services for them in Ethiopia today. In: KOKKALA, H. (Ed.) Providing Special Education for Those Who Need it in Developing Countries. Helsinki: Department of International Development Co-Operation, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 1997..
- THORBURN, M. 3D Projects. In: UNESCO CONSULTATION ON SPECIAL EDUCATION, Paris: Sep. 1997.
- TUUNAINEN, K. Interaction between different special education structures: Integrated-segregated. In: KOKKALA, H. (Ed.) Providing Special Education for Those Who Need it in Developing Countries. Helsinki: Department of International Development Co-Operation, Ministry of Foreign Affairs of Finland, 1997.
- UNESCO. First Steps: stories on inclusion in special needs education. Paris: UNESCO, 1997.
- _____. Inclusive Education on the Agenda. In: WORLD BANK, HUMAN DEVELOPMENT WEEK: module on avoiding the social safety net – effective options for including disabled populations in Bank Funded Programs. Paris: UNESCO, 1988.
- _____. Legislation Pertaining to Special Needs Education. Paris: UNESCO, 1996.
- _____. Making it Happen: Examples of Good Practice in Special Needs Education and Community-based Programmes. Paris: UNESCO, 1997.
- _____. Review of the Present Situation in Special Education. Paris: UNESCO, 1998b.
- _____. Review of the Present Situation on Special Needs Education. Paris: UNESCO, 1995.
- _____. Teacher Education Resource Pack: special needs in the classroom. Paris: UNESCO, 1993.
- _____. UNESCO Consultation on Special Education: statement of general principles, trends, gaps and priorities. Final report. Paris: UNESCO, 1998a.
- UNITED NATIONS. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, 1993. New York: United Nations, Disabled Persons Unit, Department for Policy Co-ordination, 1993.
- _____. _____. 1994. New York: United Nations, Disabled Persons Unit, Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1994.
- UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, New York, 1989. New York: United Nations, 1989.
- WERNER, D. Nothing About Us Without Us: developing innovative technologies for, by and with disabled persons. Palo Alto: HealthWrights, 1998.
- WERNER, D. Disabled Village Children. Palo Alto: Hesperian Foundation, 1987..
- WORLD CONFERENCE ON SPECIAL NEEDS EDUCATION: ACCESS AND QUALITY. Paris, 1994. Final Report. Paris: UNESCO, 1994.

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ESTADO DE GOIÁS: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA

Romeu Kazumi Sasaki

Consultor de educação inclusiva

Autor do livro “Inclusão: Construindo uma Sociedade para Todos” (WVA, 1997)

1. INTRODUÇÃO

■ Apresentação do tema

O tema “Educação Inclusiva no Brasil” começou a ser debatido nos três primeiros anos da década de 90, portanto antes do primeiro documento internacional que tratou especificamente do tema – a Declaração de Salamanca e Linhas de Ação sobre Educação para Necessidades Especiais (aprovada em junho de 1994).

Os debates ocorriam em reuniões com poucos educadores que já vinham introduzindo, em suas escolas comuns, a prática de pelo menos alguns dos princípios da educação inclusiva. E uma parte muito pequena dos debates começou a aparecer na literatura, geralmente após sua apresentação em palestras sobre inclusão escolar de alunos com deficiência. A propósito, antes da Declaração de Salamanca, havia pouca clareza a respeito da diversidade do alunado como parâmetro do processo inclusivo. Naquela época, muitos acreditavam que a educação inclusiva se referia apenas aos alunos com deficiência (física, mental, visual, auditiva e múltipla). E também havia entre eles o entendimento de que o termo “necessidades especiais” abrangia tão somente os diversos tipos de deficiência.

O Brasil poderia ter iniciado em grande escala o movimento pela educação inclusiva já em 1994,

mas isso não ocorreu devido, possivelmente, a um fato inusitado. Os educadores que, desde o final de 1994 (1ª edição) até depois de 1997 (2ª edição), tiveram acesso à tradução oficial da Declaração de Salamanca não tomaram conhecimento dos conceitos pertinentes à Educação Inclusiva quanto a definições, filosofia, princípios, metodologias, políticas, procedimentos etc. Pois a referida publicação continha expressões como: integração, educação integradora (integrada), princípio da integração, orientação integradora, sociedade integradora, ensino integrador, escolarização integradora e políticas integradoras. Na versão original em inglês, constam os seguintes termos, respectivamente: inclusão, educação inclusiva, princípio da inclusão, orientação inclusiva, sociedade inclusiva, ensino inclusivo, escolarização inclusiva e políticas inclusivas.

Apesar desse fato e graças em parte aos educadores que estudaram o texto original da *Declaração de Salamanca*, o movimento pela educação inclusiva prosseguiu, de início vagarosa e relutantemente. Hoje, ele é um fato consumado em todo o Brasil, embora não necessariamente envolvendo todas as escolas comuns. Inúmeros eventos sobre educação inclusiva foram realizados em todo o Brasil. A bibliografia específica hoje é vastíssima. Vários consultores foram contratados por escolas públicas e particulares e por secretarias estaduais

e municipais e organizações sociais, para agilizar o processo inclusivo. Um fato sintomático foi o surgimento, nos últimos quatro anos, de uma enorme quantidade de trabalhos de conclusão de curso, seja na graduação seja na especialização e no mestrado ou no doutorado, apresentados por estudantes que escolheram a Educação Inclusiva como tema central.

■ Antes da experiência inclusiva de Goiás

Em consequência da trajetória acima descrita, teve início, em 1999, a experiência de educação inclusiva no Estado de Goiás, sob a direção da Superintendência de Ensino Especial da Secretaria de Estado da Educação. Na verdade, aquele início foi o ponto final de um longo processo de organização da Educação Especial como um sistema paralelo ao sistema regular de ensino, processo esse que foi respaldado em leis e políticas públicas, tanto federais quanto estaduais, bem como em quase 50 anos de práticas integrativas realizadas em Goiás por iniciativas governamentais e particulares. Vejamos algumas dessas leis:

No nível estadual, a Lei nº 926/53 criou o Instituto Pestalozzi de Goiânia, uma instituição pública que, a partir de 1955, passou a dar atendimento educacional a crianças e jovens com deficiência. Nos 40 anos seguintes, outros dispositivos legais (p.ex., Lei nº 8.780/80, Portaria nº 1.674/82, Lei nº 10.160/87, Resolução nº 121/91, Resolução nº 727/93, Lei Complementar nº 26/98, Constituição de Goiás/89) foram dando estrutura a um órgão que coordenasse as ações de educação especial e que, a partir de 1987, passou a chamar-se Superintendência de Ensino Especial.

No nível federal, foram publicadas as três Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (nº 4.024/61, nº 5.692/71 e nº 9.394/96), bem como foi criado o Centro Nacional de Educação Especial (Cenesp) através do Decreto nº 72.425/73, com sede inicialmente no Rio de Janeiro e muitos anos depois em Brasília, onde foi transformado na atual Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação (MEC). Acrescenta-se também a Constituição Federal/88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente/90.

Quanto às práticas integrativas, anote-se aqui a diferença entre integração e inclusão.

A integração escolar é o processo tradicional de adequação do aluno às estruturas física, administrativa, curricular, pedagógica e política da escola. A integração trabalha com o pressuposto de que o aluno precisa ser capaz de aprender no nível pré-estabelecido pelo sistema de ensino. No caso de alunos com deficiência (mental, audi-

tiva, visual, física ou múltipla), a escola comum condicionava a sua aceitação a uma certa prontidão que somente as escolas especiais (e, em alguns casos, as classes especiais) poderiam conseguir. E mesmo aceitos sob esta condição, estes alunos ficavam sujeitos a ser devolvidos às classes ou escolas especiais se mais tarde viessem a apresentar dificuldades de aprendizagem e/ou de relacionamento.

A inclusão escolar é o processo de adequação da realidade das escolas à realidade do alunado que, por sua vez, deve representar toda a diversidade humana. Nenhum tipo de aluno poderá ser rejeitado pelas escolas. As escolas passam a ser chamadas inclusivas no momento em que decidem aprender com os alunos o que deve ser eliminado, modificado, substituído ou acrescentado nas seis áreas de acessibilidade (arquitetônica, atitudinal, comunicacional, metodológica, instrumental e programática) a fim de que cada aluno possa aprender pelo seu estilo de aprendizagem e com o uso de todas as suas inteligências.

2. DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

■ Histórico

A experiência inclusiva em Goiás foi oficialmente iniciada pelo Governo em 1999, quando assumiu o cargo de Superintendente de Ensino Especial, na Secretaria de Educação, o professor Dalson Borges Gomes.

O prof. Dalson e eu, sem conhecermos um ao outro e sem sabermos o que iria acontecer de 1999 em diante, tivemos a oportunidade de participar, em 1998, de um dos mais importantes eventos ocorridos até então no campo educacional voltado a alunos com deficiências. Com o nome de Fórum Estadual de Educação de Goiás, o evento aconteceu em Goiânia por iniciativa da hoje extinta Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente (Funcad) em parceria com a Universidade Católica de Goiás, a Secretaria de Educação de Goiânia e outros. No fórum, foi exaustivamente discutido pelo público o documento preliminar “Uma Nova Proposta Educacional com Base nos Princípios da Inclusão”.

A sua experiência obtida naquele fórum de educação, o seu estudo sobre o livro “Inclusão: Construindo uma Sociedade para Todos” (1997), a sua leitura da entrevista publicada na revista Integração, do MEC (nº 20, ano 8, pp. 8-10, 1998) e a sua participação na reunião realizada pela Funcad em 26/4/99, onde expliquei o paradigma da inclusão aplicado ao campo da educação, levaram o prof. Dalson, já na condição de Superintendente de Ensino Especial, a propor-me o

convite para que eu atuasse imediatamente como consultor de educação inclusiva nos quatro anos de sua gestão. E então começamos. A equipe técnica deu o nome de **Programa Estadual de Educação para a Diversidade numa Perspectiva Inclusiva** ao imenso desafio de se proporcionar, em Goiás, uma educação de qualidade sem excluir ninguém.

■ Interfaces e parcerias

Devido à sua visão inclusivista, desde o início o prof. Dalson entendeu que as escolas estaduais não se tornariam inclusivas se a sua Superintendência, sozinha, quisesse implantar o Programa Estadual. Evidentemente, esse Programa precisaria ser entendido e aprovado, antes de qualquer outra pessoa, por duas autoridades do Governo de Goiás: o Governador Marconi Ferreira Perillo Júnior e a Secretária da Educação e Cultura Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira. Eles não só entenderam e aprovaram o Programa, como também lhe deram apoio concreto durante todo o mandato deles.

Ao mesmo tempo, teria que haver um trabalho conjunto envolvendo as demais Superintendências centrais e as Subsecretarias Regionais de Educação, além das outras Secretarias estaduais (Saúde, Obras Públicas, Transportes, Assistência Social etc.). Este trabalho foi o de **interfaces**.

Pelo mesmo motivo, a Superintendência de Ensino Especial, juntamente com as Subsecretarias Regionais, trabalhou com a comunidade, envolvendo principalmente as organizações de pessoas com deficiência, empresários, órgãos municipais e outros, constituindo assim o trabalho de **parcerias**. Por exemplo, em 2001, várias prefeituras municipais participaram do Encontro Estadual de Secretários Municipais de Educação a fim de conhecerem o programa estadual de educação inclusiva e, em 2002, muitas delas assinaram o Termo de Adesão a fim de, juntamente com o Estado, transformarem suas escolas municipais em inclusivas. Outros detalhes desta parceria estão relatados no item “Consolidação”.

■ Dados da situação inicial e planejamento das ações

Iniciamos o Programa Estadual recebendo a seguinte situação real: dos 242 municípios goianos da época (hoje são 246), apenas 77 ofereciam algum tipo de atendimento educacional às pessoas com deficiência. Havia em todo o estado 52 escolas especiais, sendo 40 no interior e 12 na capital, que juntas atendiam 5.767 alunos. Havia 138 classes especiais, sendo 107 no interior e 31 na capital, que juntas atendiam 1.283 alunos. Havia 159 salas de recursos pedagógicos, sendo 125 no interior e 34 na capital, que juntas atendiam

2.469 alunos. Portanto, estavam envolvidos no conjunto desses atendimentos cerca de 9.000 educandos. Era um número extremamente pequeno em relação à demanda estimada (100.000).

Como chegamos ao número 100.000? Tomando os índices da Organização Mundial da Saúde, segundo a qual 10% da população possuiriam algum tipo de deficiência, o Estado de Goiás, com cerca de 4 milhões de habitantes, teria aproximadamente 400 mil pessoas com deficiência. Na época, as unidades escolares tinham pelo menos 1 milhão de estudantes, dos quais, portanto, 100 mil deveriam ser alunos com deficiência.

Diante de tal realidade situacional, procedemos ao planejamento das ações entendendo que a magnitude do desafio não comportaria transformações abruptas, radicais e impositivas. Portanto, para montar o Programa Estadual, levamos em consideração as seguintes diretrizes:

- Desenvolver escolas abertas à diversidade humana e não para receber apenas as pessoas com deficiência nas salas de aula comuns.
- Adotar o conceito mais amplo de “necessidades educacionais especiais”, decorrente do conceito de diversidade humana.
- Capacitar os agentes multiplicadores (mediadores) que, por sua vez, capacitariam as demais pessoas.
- Adotar o processo gradativo, começando pelas escolas que espontaneamente desejassem tornar-se inclusivas.
- Implantar nas escolas os seis tipos de acessibilidade (arquitetônica, atitudinal, metodológica, instrumental, comunicacional e programática).
- Dotar os multiplicadores com instrumentos e materiais de capacitação
- Dotar os professores e pais com recursos que facilitem sua atuação junto a alunos e filhos.
- Montar uma rede de apoio em todo o estado para assessorar, acompanhar, ajudar, ensinar e incentivar as escolas inclusivas.

■ Desenvolvimento do Programa Estadual

O Programa Estadual de Educação para a Diversidade numa Perspectiva Inclusiva (Peedi) constou de 10 Projetos, a saber: *Escola Inclusiva* (projeto-chave, transformando escolas comuns em inclusivas), *Prevenir* (em parceria com a Secretaria de Saúde na prevenção e detecção precoce de deficiências), *Hoje* (atendimento educacional em hospitais), *Espaço Criativo* (inclusão pela arte em parceria com o Centro Livre de

Artes, na capital e no interior), *Depende de Nós* (participação da família na inclusão de seus filhos), *Comunicação* (melhoria das habilidades de comunicação de alunos surdos e cegos), *Despertar* (desenvolvimento de alunos com indícios de altas habilidades), *Caminhar Juntos* (interfaces com as Superintendências de Educação Infantil e Ensino Fundamental, e parcerias com as redes municipais de ensino), *Refazer* (para alunos autistas) e *Unidades de Referência* (ressignificação das escolas especiais).

As ações do Peedi foram agendadas para quatro anos, ficando cada ano para um tipo de operacionalização, conforme segue:

1999 – Sensibilização. Esta operacionalização constou de: [1] Elaboração do Programa Estadual de Educação numa Perspectiva Inclusiva. [2] Realização do curso de Educação Inclusiva para 80 professores e diretores de escola, como agentes multiplicadores. [3] Reestruturação das escolas especiais em Unidades de Referência (UR). [4] Realização de seminários regionais, reuniões e ciclos de estudos sobre educação para a diversidade, atingindo cerca de 20.000 pessoas. [5] Opção por implantação gradativa. [6] Critérios para a escolha das escolas que iniciariam o processo inclusivo (por região, pela demanda, por escolas que possuíam classes especiais, por escolas que tinham alunos com necessidades especiais encaminhados para serem “integrados”).

2000 – Implantação. Consistiu de: [1] Lançamento oficial do Peedi, em solenidade com 2.000 pessoas e presença do Governador, Secretários Estaduais e representantes do MEC e outros órgãos oficiais. [2] Implantação do Peedi em 17 escolas da capital (atingindo 320 professores, dos quais 125 com alguma especialização, e 6.800 alunos, dos quais 1.560 com deficiência) e 38 do interior. [3] Implantação de 13 classes hospitalares, sendo 10 na capital e 3 no interior (atendendo ao todo 3.500 alunos e acompanhantes analfabetos). [4] Reestruturação de 35 escolas especiais em URs (sendo 1 em cada Subsecretaria Regional de Educação e 2 na capital), ficando com a Secretaria Estadual de Educação toda a escolarização e com as URs os atendimentos em parceria com as Secretarias de Saúde e de Assistência Social. [5] Estruturação de Setores de Apoio à Inclusão (sete na capital e 34 no interior), cada um composto de pedagogo, psicólogo, fonoaudiólogo, assistente social, intérprete da língua de sinais e instrutor da língua de sinais. [6] Capacitação continuada (sete cursos, atingindo 2.100 profissionais). [7] Laboratórios itinerantes – Superintendente de Ensino Especial e sua equipe técnica (e às vezes, o consultor de edu-

cação inclusiva) visitando todas as Sub-secretarias Regionais de Educação, envolvendo municípios circunscritos e suas comunidades escolares e demais segmentos sociais, para uma troca de experiências, informações e formação para o fortalecimento da ação pela inclusão (houve 36 laboratórios, atingindo 25.000 pessoas).

2001 – Expansão. Foram realizados: [1] Total de 315 escolas inclusivas, sendo 30 na capital e 285 no interior, atingindo todos os municípios goianos (630 professores e 12.600 alunos). [2] Unidades de Referência. [3] Setores de Apoio à Inclusão. [4] Capacitação profissional (17 cursos atingindo 5.100 profissionais). [5] Laboratórios itinerantes (nas 37 Subsecretarias Regionais, atingindo 28.000 pessoas).

2002 – Consolidação. Realizaram-se: [1] Parcerias com municípios na implantação de escolas municipais inclusivas, com 150 prefeituras (60,9%) participando do Encontro Estadual de Secretários Municipais de Educação, dos quais 136 assinaram o Termo de Adesão (beneficiando 256 professores e 5.120 alunos municipais) e 45 pediram maior prazo para estudar a proposta de parceria com o Estado. [2] Laboratórios itinerantes, em 11 regiões envolvendo 1.200 pessoas. [3] Cursos de capacitação continuada, sendo 29 de Libras (atingindo 1.160 professores em todo o estado), 5 de braille e sorobã (atingindo 200 professores) e 38 de mediação de práticas pedagógicas em educação para a diversidade (em 37 Subsecretarias Regionais de Educação, atingindo 1.900 professores ou cerca de 50 por curso). [4] Seminários municipais para a implantação do Peedi, realizados por 128 prefeituras, envolvendo cerca de 200 pessoas por município. [5] 2º Encontro Nacional sobre atendimento educacional hospitalar (atingindo 1.200 participantes) e Encontros Estaduais e Regionais (com público variando de 200 a 600 participantes). [6] Quatro encontros regionais com a família, atingindo 2.800 pessoas. [7] Encontros Pedagógicos para fortalecimento da ação pedagógica das escolas inclusivas, nas 37 Subsecretarias Regionais atingindo 8.600 pessoas (abordando os temas: educação inclusiva, dificuldades de aprendizagem, dificuldades de comunicação visual, dificuldades de comunicação auditiva e síndromes).

■ Processo de avaliação do Programa

A avaliação da eficácia e da eficiência do Programa Estadual consistiu de um processo contínuo, não-pontual, baseado no dia-a-dia das escolas inclusivas e aberto a todos os que desejassem manifestar-se positiva ou negativamente a respeito de como ia transcorrendo a

implantação dos 10 Projetos do Programa Estadual. Todas as ações realizadas serviram de base para produzir feedback por parte dos usuários, colaboradores, professores, diretores, pais, consultor, profissionais de apoio, sem descartar a equipe técnica central cuja atitude autocrítica a ajudou a abrir-se, por quatro anos, para reclamações, sugestões, elogios e outras expressões espontâneas de todas as comunidades atingidas pelo Programa Estadual.

3. CONCLUSÃO

■ Reflexões sobre os aspectos positivos e as limitações

Os expressivos números acima referidos refletem os aspectos quantitativos alcançados, muito significativos diante do tamanho do Estado de Goiás e da sua população escolar. É oportuno mencionarmos aqui a qualidade dos eventos em prol da implementação da educação inclusiva (empenho dos organizadores e colaboradores na montagem dos eventos) e a qualidade da produção dos professores, alunos, coordenadores, supervisores, diretores e outras pessoas no dia-a-dia das escolas inclusivas.

O processo inclusivo foi sempre acompanhado de recursos complementares tais como: vídeos produzidos pelo Programa Estadual (ao todo 12, focalizando os principais temas da educação inclusiva) que os participantes multiplicadores receberam após sua capacitação a fim de poderem utilizá-los no repasse dos cursos, apostilas fornecidas pelos palestrantes e instrutores e pelo consultor, um pacote de livros sobre educação inclusiva entregue a todas as Subsecretarias Regionais de Educação, cartazes de sensibilização e conscientização da comunidade, entre outros.

As limitações ficaram por conta de vários fatores, tais como: a grande extensão territorial de Goiás, o longo tempo de deslocamento dos profissionais dos Setores de Apoio à Inclusão pelos municípios e da equipe técnica central para o interior, a escassez de tempo para se fazer tudo o que estava previsto, a escassez de recursos financeiros (apesar dos R\$ 10.624.552,00 disponibilizados e utilizados em 4 anos, seria necessário um pouco mais), a escassez e/ou falta de certos recursos humanos em algumas regiões do estado.

Apesar desses entraves, o Programa Estadual de Educação para a Diversidade numa Perspectiva Inclusiva cumpriu as metas planejadas, conseguindo realizar a sensibilização, a implantação, a expansão e a consolidação sem traumas e propiciando motivos de orgulho e satisfação para mi-

lhares de pessoas.

Paralelamente à implantação do Programa Estadual, ocorreram dois fatos de abrangência nacional. O primeiro foi a aprovação do Decreto federal nº 3.298, de 20-12-99. Ele mantém a visão integracionista ao determinar “a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoa portadora de deficiência capaz de se integrar na rede regular de ensino” (grifo meu). Por que apenas as pessoas com deficiências capazes de se integrar? Como e quem decide se uma pessoa é capaz de se integrar? E os que forem considerados não-capazes de se integrar na escola comum?

E o segundo fato se deu com a aprovação da Resolução CNE/CEB nº 2, de 11-9-01, que se configura como um avanço na direção da inclusão ao estabelecer no art. 2º que “Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos” (grifo meu). Quando examinamos o texto desta Resolução, pudemos constatar que os seus principais pontos já estavam contemplados no Programa Estadual de Educação para a Diversidade numa Perspectiva Inclusiva desde 1999.

■ Avanços obtidos e fatores determinantes para o sucesso da experiência

Em termos gerais, houve muitos avanços em relação ao ponto em que se encontrava a questão da educação de pessoas com necessidades especiais antes de 1999 em Goiás. Avanços que estão refletidos nas seguintes conquistas mais importantes: 1) efetiva mudança de mentalidade (da integração para a inclusão) onde quer que a educação inclusiva tenha chegado, desde escolas, famílias, alunos com e alunos sem necessidades especiais e profissionais em geral, até autoridades, estudantes universitários e outras pessoas; 2) efetiva mudança arquitetônica nas escolas e nos espaços urbanos; 3) efetiva mudança nas metodologias, nos instrumentais, nas formas de comunicação (convencional, braile, Libras, computador etc.) e nas políticas e leis; 4) efetiva mudança no enfoque dado pela mídia goiana aos assuntos pertinentes a necessidades especiais e à inclusão escolar.

Contribuíram para o sucesso do Programa alguns fatores subjetivos: a sólida crença no paradigma da inclusão, a compreensão de que era chegada a hora da reestruturação do sistema de ensino, a confiança na capacidade de todos os alunos independentemente de suas condições pessoais, a autoconfiança dos professores e demais profissionais de educação para enfren-

tarem o desafio da inclusão escolar, a vontade de fazer e de fazer acontecer, o desejo de construir um mundo melhor através das escolas inclusivas, entre outros.

■ **Futuros desdobramentos e desafios**

Já na montagem do Programa em 1999, decidimos que entregaríamos ao Governo sucessor, cujos integrantes poderiam ser outras pessoas que não nós, uma realidade consolidada, na qual haveria a necessidade adicional de desenvolver as escolas ainda não-inclusivas. Com a reeleição do Governador e a manutenção do prof. Dalson como Superintendente de Ensino Especial, esse trabalho adicional já começou a acontecer. Nos próximos quatro anos, trabalharemos para que haja sucesso na realização das seguintes dimensões da educação inclusiva – a implantação dos seis tipos de acessibilidade em **TODAS AS ESCOLAS** e o aperfeiçoamento das práticas inclusivas de **TODAS AS PESSOAS** envolvidas no processo de ensino e aprendizagem a fim de que **TODOS OS ALUNOS** exerçam plena e alegremente o seu direito de aprender.

Em busca de Indicadores para a Primeira Infância¹

ROBERT G. MYERS²

SECRETARIADO DO GRUPO CONSULTIVO
SOBRE CUIDADO E DESENVOLVIMENTO INFANTIL³



Pueblito/Diane Alexopoulos

O bem-estar das crianças nos seus primeiros anos de vida é revelador do bem-estar geral de uma nação ou população

A criação e o uso de indicadores para avaliar a mudança social são atividades que continuam na moda⁴. A maioria dos relatórios de organizações internacionais inclui, normalmente no final, um conjunto de tabelas, mostrando números bem organizados, com o objetivo de representar a situação dos países sob vários ângulos: demográfico, econômico, social e, às vezes, político. Esses números, geralmente, são retomados no corpo do texto para comparar os países, comentar as tendências, descrever os avanços, as discrepâncias e as lacunas, além de propor diretrizes para os programas e ações. Departamentos nacionais de planejamento, chefes de Estado e de Governo, ministros da saúde, unidades de avaliação, etc., exigem e utilizam, muitas vezes, diversos indicadores sociais tanto para justificar ou impor programas, quanto para monitorá-los. A maior parte dos modelos de avaliação dos projetos prevê, explicitamente, a criação de indicadores que servirão de parâmetro para medir seus resultados.

Os aspectos particulares do bem-estar econômicos ou sociais, tratados em qualquer relatório, dependem do mandato e dos interesses da organização responsável pela elaboração do documento. O que mais interessa ao *Grupo Consultivo* é o bem-estar das crianças nos primeiros anos de vida; de fato, tal situação é

bastante reveladora do bem-estar geral de uma nação ou de determinada população. Neste artigo, serão

¹ Originalmente publicado em inglês, sob o título "Early Childhood Indicators: In Search of Early Childhood Indicators" na revista *Coordinators' Notebook*, Nº 25, 2001. A sede da UNESCO em Paris reproduziu o artigo na publicação *Le Carnet du Coordinateur*, nº 4, 2002, sob o título "A la recherche d'indicateurs relatifs à la petite enfance". [Nota do Revisor]

² Dr. Robert Myers é Ph.D em Educação Comparada pela Universidade de Chicago, tem título de mestre em Pedagogia pela Universidade de *Stanford* e graduou-se em Economia pela Faculdade *Oberlin*. Dentre suas funções anteriores, destacam-se: Coordenador do Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil; Diretor de Divisão da Fundação de Pesquisa Educacional Superior; Professor Assistente da Universidade de Chicago. Foi responsável pelos Projetos de Avaliação em Educação Compulsória e/ou Pré-Escolar em vários países. É Membro da Sociedade de Educação Comparada; Membro do Conselho Mexicano de Pesquisa Educacional (COMIE); Membro do Grupo Mexicano de Apoio à Criança (COMEXANI). É autor de várias publicações na área de educação, economia da educação, sociologia do conhecimento, educação para América Latina e, nos últimos anos, vem trabalhando especificamente na área de desenvolvimento infantil, com ênfase em planejamento e programação. [Nota do Revisor]

³ O presente artigo inspira-se em numerosos estudos e, principalmente, em diversos projetos realizados pelo *Consultative Group on Early Childhood Care and Development* (Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil). Esses projetos foram

ênfatisados a criação e o uso de indicadores para a primeira infância⁵ no que se refere à: 1) situação geral das crianças durante seus primeiros anos de vida (do nascimento até os seis anos); 2) abrangência e qualidade dos programas destinados a melhorar essa situação; e, de forma mais geral, 3) qualidade dos contextos que influenciam o desenvolvimento da criança.

Uma das principais motivações que nos leva a abordar, na publicação “*Coordinators’ Notebook*”, a questão dos indicadores para a primeira infância, é a nossa insatisfação com os que foram definidos e utilizados na *Avaliação de Educação para Todos* (EPT), do ano 2000. Muitos leitores sabem que, em março de 1990, a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia, aprovou uma Declaração que especificava, entre outros itens, que: “*A aprendizagem começa a partir do nascimento. Tal constatação implica a necessidade de investir no cuidado e educação da criança pequena; essa atenção pode ser prestada através de diversas ações, que incluem a família, a comunidade ou as instituições, conforme cada caso*” (Artigo 5). Entre as metas a serem consideradas nos planos nacionais de ação para a década de 90, o Marco de Ação também estabeleceu a “*expansão das atividades de educação e cuidado da primeira infância, inclusive no âmbito das famílias ou da comunidade, especialmente em favor das crianças pobres, desfavorecidas e com necessidades especiais*” (pará. 8, nº 1)⁶.

A Conferência Mundial de 1990 não fixou nenhum indicador específico para orientar a comunidade internacional e ajudá-la a acompanhar os avanços em direção ao alcance dessa meta; tampouco, foram fixados indicadores específicos para a educação e cuidado da primeira infância (ECPI) nas deliberações e resultados da *Cúpula Mundial pela Infância*, em setem-

financiados pelo UNICEF, pela Fundação Bernard van Leer e pelo *International Development Research Centre* (Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Internacional).

⁴ Além de existirem há muito tempo, os indicadores sociais são cada vez mais numerosos e têm sido aplicados com uma frequência cada vez maior, nos últimos vinte anos.

⁵ A faixa etária compreendida pela primeira infância varia de um estudo para outro. Para o Grupo Consultivo, a primeira infância é definida como o período que vai do nascimento até a idade de 8 anos. Segundo o GC, são duas as razões para se considerar esta faixa etária (0 a 8 anos). A primeira é de que esse período é consistente com a visão da psicologia do desenvolvimento infantil. As crianças abaixo de oito anos de idade aprendem melhor quando dispõem de objetos que possam manipular, quando têm possibilidade de explorar o mundo à sua volta, oportunidades para experimentar e aprender a partir da tentativa e do erro, em um ambiente seguro e estimulante. Aos nove anos de idade elas começam a ver o mundo de maneira diferente. Podem manipular idéias e aprender conceitos mentalmente, e são menos dependentes dos objetos. A segunda razão é de que a primeira infância inclui um período importante para estas crianças, de transição de suas casas ou pré-escolas para a escola obrigatória. Neste artigo, a exemplo de vários estudos conduzidos internacionalmente, o autor se refere à primeira infância como o período de vida que vai do nascimento até o ingresso no ensino obrigatório. [Nota do Revisor]

bro de 1990, cujo principal objetivo consistia em chegar a um acordo entre os líderes mundiais sobre o desenvolvimento de atividades que permitissem colocar em prática as orientações emanadas da *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Entretanto, no final da década e por ocasião do debate ocorrido na reunião de avaliação, organizada dez anos depois de Jomtien, ou seja, no *Fórum Mundial de Educação* – realizado em Dacar, em abril de 2000 – foi solicitado aos países que fizessem uma avaliação de seus avanços em relação a esse objetivo, assim como em relação a outras metas aprovadas em Jomtien.

Como será claramente demonstrado na análise que se segue, esta iniciativa, embora tenha representado um avanço, na medida em que, daí em diante, a questão da primeira infância foi firmemente inserida na agenda política, era limitada e continha imperfeições. A leitura dos relatórios nacionais, elaborados no âmbito da avaliação, nos levou a interrogar tanto sobre os indicadores utilizados quanto sobre a maneira como teriam sido aplicados em escala internacional. Este exercício revelou o valor potencial dos indicadores para a primeira infância e também a necessidade de dedicar uma atenção mais aprofundada à elaboração e à incorporação de tais indicadores em sistemas de relatórios padronizados. Fomos assim levados a nos indagar sobre como aperfeiçoar a criação e a utilização de indicadores para garantir seu monitoramento, tanto no plano internacional, quanto (e sobretudo) no nacional.

Na nossa reflexão sobre a elaboração e a utilização de indicadores para a primeira infância, nossos objetivos concretos serão, neste artigo, os seguintes:

- contribuir para determinar quais indicadores são (ou poderiam ser) utilizados e de que maneira são (ou deveriam ser) aplicados a fim de aperfeiçoar o processo de seleção e de utilização pelos planejadores e profissionais da primeira infância, especialmente, no plano nacional;
- alertar os leitores em relação a algumas armadilhas, assim como em relação ao valor potencial dos indicadores comumente utilizados para acompanhar a evolução do cuidado da criança pequena e do desenvolvimento infantil;
- descrever, de forma sucinta, o processo de seleção, operacionalização e uso de indicadores para monitorar a evolução dos programas, assim como o estágio de desenvolvimento das crianças no plano nacional ou regional/estadual;
- sugerir eventuais indicadores como ponto de partida para o debate.

Este artigo está, portanto, dividido em quatro seções. Responde-se inicialmente a algumas questões gerais a

⁶ Ver também o Anexo 1: Em que consiste um programa para a primeira infância?

respeito dos indicadores, em particular, para a primeira infância. Em seguida, apresenta-se um breve panorama das tentativas anteriores e atuais de definição e de aplicação dos indicadores para a primeira infância, inclusive uma análise da utilização dos indicadores, por ocasião da *Avaliação de Educação para Todos* (EPT) do ano 2000. A terceira seção propõe um processo de seleção e operacionalização de indicadores significativos em contextos nacionais específicos. A última seção apresenta um conjunto de dezesseis possíveis indicadores que poderiam ser tomados como ponto de partida para um debate.

Nesta introdução, resta-nos esclarecer um último ponto: apesar de partirmos de relatórios e de indicadores internacionais (particularmente da Avaliação de EPT), o que nos interessa, de fato, é a criação e o uso dos indicadores nacionais. Com efeito, defendemos que se os indicadores internacionais em geral podem ser úteis, podem também ser mal utilizados e induzirem a erros. Pensamos igualmente que, em certo sentido, aqueles indicadores que atualmente gozam da preferência generalizada obstruem ou desviam os esforços empreendidos para chegarmos aos indicadores mais úteis e de maior interesse para as políticas e planejamento nacionais

1. Questões sobre os indicadores

1.1. O que é um indicador?

A definição que orienta o processo do estabelecimento e uso dos indicadores pode variar muito. Vamos considerar as seguintes definições:

- Segundo os dicionários, [Dicionário Webster, um indicador é "Uma pessoa ou coisa que indica".] "indicar" tem várias acepções: ["apontar, dirigir a atenção para, receber um sinal ou aviso, significar, mostrar necessidade de."] [Dicionário Aurélio, um indicador é "que indica"]. "indicar", segundo o mesmo dicionário significa ["demonstrar, relevar, denotar; determinar, estabelecer; mostrar a conveniência de; designar"]
- "Os indicadores são descrições qualitativas de condições sociais, destinadas a informar a opinião pública e os responsáveis pela elaboração das políticas nacionais. Eles descrevem estados, definem problemas e identificam evoluções da sociedade que, por meio da engenharia social, presume-se, podem ser orientadas para a concretização de objetivos definidos pela sociedade através do planejamento" (Duncan, 1974, citado in *Fondation M. S. Swaminathan*, 2000, 1).
- "Em uma linguagem simples, um indicador seria um elemento que revela que alguma coisa aconteceu ou que um objetivo foi alcançado" (*Fondation M. S. Swaminathan*, 2000, 6)

- "Um indicador reflete importantes características de um sistema ou atividade que podem ser úteis para identificar ou avaliar um "avanço" ou "sucesso". Assim, diferentemente dos dados estatísticos que se destinam a descrever, um indicador serve para avaliar. As estatísticas tornam-se indicadores quando estão relacionadas com objetivos ou com uma definição explícita do progresso a obter ou do sucesso a alcançar. Por definição, os indicadores são instrumentos de avaliação; assim, para que eles venham a adquirir sentido, convém chegar a um entendimento sobre o que é bom e justo, bem como à explicitação destas normas e julgamentos de valor." (*Grupo Consultivo*, 1999, 5)

- "Um indicador é um comportamento ou um resultado específico que pode ser utilizado como uma referência a fim de decidir em que medida os objetivos foram alcançados." (*Evans et al.* 2000, p. 278)

A diversidade dessas definições mostra claramente que, no centro do debate sobre os indicadores, convém estabelecer o objetivo ou objetivos específicos aos quais eles supostamente estão a serviço, além de explicitar a definição das normas, valores ou objetivos a serem adotados quando são criados e interpretados. Daí, a seguinte questão: por que desejamos fazer sobressair uma coisa, mostrar uma necessidade ou dar um sentido?

1.2. Para que servem os indicadores?

"O monitoramento continua sendo importante para informar as políticas e para distribuir, com eficácia, os recursos disponíveis. Do mesmo modo, as comparações entre nações são sempre úteis para mostrar o que pode ser alcançado através de diferentes políticas e prioridades, assim como para estimular o orgulho nacional e para incentivar a ação." (*Adamson*, 1996)

Dessa observação geral, podem ser identificados pelo menos três objetivos que influenciam o(s) tipo(s) de indicador(es) a ser(em) escolhido(s).

■ Sensibilização da opinião pública (*advocacy*)

Um dos objetivos dos indicadores consiste em obter o apoio social e político com vistas a "estimular o orgulho nacional e incentivar a ação" (*Adamson*, 1996). Utilizar os indicadores, para descrever as disparidades ou os atrasos em relação a outros países ou a alguma norma absoluta, ajuda a justificar uma causa e, espera-se, incitar o orgulho nacional, levando à ação.

■ Análise das políticas

Existem indicadores que são utilizados para uma ação nos planos internacional, nacional ou regional/estadual. Em todos os níveis, a definição de indicadores



Gorno-Badakhshan, Tajikistan: Aga Khan Foundation/0124-055/Pierre Clauquin

Indicadores de “efeitos” sobre o estágio atual do desenvolvimento das crianças, são omitidos do monitoramento e avaliação dos programas de ECPI

ajuda a identificar os graus de sucesso ou as insuficiências em relação a determinada característica de um programa (p. ex. distribuição geográfica ou administrativa, distribuição por gênero, condições econômicas, grupos étnicos, etc.) que influem na política em questão. Apesar de permitir uma análise capaz de “disponibilizar informações para as políticas”, assim como, talvez, também, de orientar a destinação eficaz dos recursos disponíveis, esse uso de indicadores não possibilita a busca de explicações. Os indicadores para a primeira infância, utilizados na análise das políticas, podem se referir ao desenvolvimento das crianças ou servir para a descrição de seu meio ambiente.

Ao procurarmos determinar os indicadores que serão utilizados para acompanhar o desenvolvimento das crianças pequenas, em geral não nos colocamos na perspectiva de um pesquisador que tenta explicar a razão pela qual as normas previamente definidas em comum acordo foram ou não cumpridas. Dito isso, não há motivo para que os indicadores escolhidos para medir o “sucesso” de vários grupos ou subdivisões de uma população não possam ser aplicados em uma avaliação ou pesquisa para tentar explicar a razão pela qual o nível de desempenho varia entre os grupos; esse duplo uso teria implicações óbvias na política em questão.

■ Avaliação administrativa e monitoramento

Nesse caso, os indicadores servem para ajudar os administradores a verificar se um sistema, programa ou instituição estão funcionando como deveriam, se são utilizados conforme o planejado e se alcançam os objetivos estabelecidos. Esses indicadores, apresentados muitas vezes como elementos de um “sistema de administração informatizada”, são mais especificamente concebidos para assegurar uma alocação eficiente dos recursos destinados aos programas ou projetos; eles oferecem um dispositivo de alerta, segundo critérios específicos do sistema. Em geral, tais indicadores se centram não

nos resultados e impactos, mas, sobretudo, nos recursos e processos. Mais uma vez, os indicadores deste tipo normalmente não fornecem resposta à questão de saber porque um sistema funciona bem ou precariamente; limitam-se a assinalar o que está acontecendo.

Embora possa haver superposições entre os indicadores utilizados para estas três finalidades, é evidente também que diferentes objetivos e contextos exigem diferentes indicadores. Por exemplo, apesar de, no plano internacional e para os objetivos da política em questão, ser útil proceder à comparação das taxas de matrícula, o mesmo pode não ser suficiente para a análise de uma política em um cenário nacional específico. Se a taxa de matrícula nacional corresponde a 100%, ou perto disso, o problema da política nacional pode ser mais qualitativo do que quantitativo, exigindo outros indicadores. Ou ainda, enquanto um agente que atua na defesa dos direitos desejará, provavelmente, saber se determinado recurso destinado aos programas em favor da primeira infância foi efetivo, um administrador terá maior interesse em indicadores que mostrem se os recursos foram aplicados nos fins previstos, independentemente do valor total dos recursos alocados.

O presente artigo dá maior destaque aos indicadores relacionados às atividades de sensibilização da opinião pública (*advocacy*) e às políticas, do que aos que se referem ao monitoramento administrativo.

1.3. A qual quadro de referência se reportam os indicadores?

Os programas destinados à criança pequena devem ser considerados segundo quadros de referência sociais e teóricos variados, cujos objetivos são diferentes e consideram diferentes prioridades na busca dos indicadores mais apropriados. Por exemplo, uma abordagem dos programas para a primeira infância, em um quadro de referência relacionado aos direitos das crianças e à *Convenção sobre os Direitos da Criança*, fará apelo, com toda certeza, a um conjunto de indicadores diferentes daqueles resultantes de uma abordagem cujo quadro de referência seja, por exemplo, a redução da pobreza ou uma melhor preparação das crianças para a escola. Um defensor dos direitos da criança pode estar mais preocupado com a efetivação do direito da criança a ter um nome, enquanto um quadro de referência que enfatiza a preparação para escola poderá buscar um indicador de desenvolvimento cognitivo no momento do ingresso na escola. Em compensação, uma abordagem mais ampla sobre o desenvolvimento do ser humano pode incluir indicadores relacionados aos valores que a criança está desenvolvendo. Do ponto de vista teórico, um quadro de referência ecológico destinado à análise do desenvolvimento infantil, que leve em conta os diferentes ambientes em que a criança se desenvolve – considerados essenciais ao seu

crescimento – exigirá, evidentemente, indicadores diferentes dos que são utilizados em um quadro de referência focado exclusivamente na evolução psicológica e social da criança. Em resumo, não existe “um único” quadro de referência.

1.4. O que nos relevam os indicadores para a primeira infância?

Uma forma de classificar o que os indicadores devem nos informar foi proposta por *Windham* (1992) em um documento produzido para o UNICEF⁷. Segundo ele, em geral, gostaríamos que os indicadores nos revelassem algo sobre as mudanças ocorridas em relação aos seguintes aspectos:

- o contexto (p. ex., produto interno bruto (PIB), distribuição de renda, população, disponibilidade de serviços de saúde, meios de comunicação, expectativa de vida, nível geral de instrução da população);
- a capacidade financeira e o compromisso em apoiar programas (gastos sociais, percentual dos orçamentos destinados aos vários setores e programas);
- o esforço envidado (taxas de matrícula em programas e evolução destas taxas; indicadores de qualidade, tais como proporção de crianças por adulto – na sala de aula, níveis de escolaridade e titulação);
- a eficiência (custo por participante ou por aluno formado, percentual de formados em relação ao total dos matriculados inicialmente, etc.);
- os efeitos (indicadores de desenvolvimento, conclusão do curso, valores e atitudes);
- o bem-estar social (taxas de mortalidade, de analfabetismo e de delinquência).

Grande parte dos relatórios nacionais e internacionais incluem indicadores de contexto. As mudanças ocorridas nas variáveis contextuais deveriam implicar modificações no desenvolvimento da criança pequena, resultantes das interações entre esta e seu ambiente. A maior parte dos indicadores contextuais utilizados possuem um alcance bastante geral; raramente consideram a qualidade dos diferentes ambientes de aprendizagem, ou as diferenças entre contextos de um mesmo país.

Menos freqüentemente utilizados são os indicadores da capacidade financeira e do compromisso político em apoiar os programas sociais. Quando estão mais relacionados a orçamentos do que a despesas, eles ressaltam principalmente a intenção política no momento da definição do orçamento. Com freqüência, os dados relativos aos programas destinados às

crianças pequenas encontram-se muito dispersos (entre saúde, apoio à família, educação, etc.) ou embutidos em categorias mais amplas (p. ex., as turmas de pré-escola são freqüentemente incluídas no ensino compulsório), tornando difícil determinar qual é o apoio oferecido e quem são os beneficiários.

A maior parte dos indicadores referem-se essencialmente ao que *Windham* designa por esforço despendido, representado por indicadores de cobertura e de qualidade dos programas. Nos relatórios nacionais ou internacionais, é raro encontrar indicadores que se refiram aos efeitos de programas destinados à primeira infância.

Os indicadores de eficiência econômica, tais como “o custo por criança”, raramente figuram entre os indicadores relativos à primeira infância e, quando existem, são freqüentemente precários. Os indicadores do bem-estar social são freqüentes; todavia suas conexões com os programas que, supostamente, deveriam beneficiar são frágeis. Pode-se pensar que um indicador, tal como a taxa de mortalidade, é revelador tanto dos efeitos dos programas, quanto do bem-estar social. Se um indicador da evolução da situação da criança tivesse de ser incorporado em um plano geral de monitoramento, ele poderia ser enquadrado em ambas as categorias.

Outra maneira de classificar o que os indicadores podem nos informar consistiria em analisar: 1) o estado geral do meio ambiente, que afeta tanto a situação das crianças quanto a efetividade potencial dos programas (conhecimento e práticas das famílias e da comunidade, saneamento, disponibilidade de alimentos, acesso a serviços, etc.); 2) a natureza dos programas destinados a melhorar a situação das crianças (taxa de cobertura e qualidade); e 3) as condições de vida das crianças (saúde, situação nutricional e desenvolvimento psicossocial, educação, oportunidades de emprego ao longo da vida).

■ Estado geral do meio ambiente em que a criança se desenvolve

Essa categoria de indicadores compreende os tipos mencionados por *Windham*. Entretanto, pode também incluir indicadores relativos às famílias; por exemplo, seu conhecimento sobre a educação e cuidado da criança e sobre o desenvolvimento infantil. Podem também ser criados indicadores que se refiram a fatores específicos do meio ambiente, tais como saneamento, acesso a alimentos ou acesso a serviços.

■ Natureza dos programas e dos projetos

Para estabelecer os indicadores relativos ao acesso aos programas e ao seu funcionamento, podemos nos interessar: a) pelos aportes de recursos (são fornecidos os aportes que nos parecem essenciais para o funcionamento do programa?); b) pelas abordagens utilizadas (estaremos fornecendo às crianças, de maneira eficaz, os elementos considerados essen-

⁷Este conjunto de categorias foi adaptado de *Windham*, 1992, pág. 30.

ciais para seu desenvolvimento?); e c) pelos resultados esperados (o sistema expandiu conforme previsto e estamos obtendo o efeito esperado em relação, por exemplo, às atitudes, competências e comportamentos daqueles que o administram, ou em relação à situação do público-alvo do programa?). Frequentemente, os “resultados” são mensurados apenas pela ampliação da cobertura de determinado programa. Isso nada nos diz a respeito da qualidade do programa ou, o que é mais grave, a respeito da melhoria das condições de vida das crianças.

■ Condições de vida das crianças

Os indicadores utilizados atualmente para descrever a situação das crianças tendem a enfatizar a taxa de mortalidade e/ou o estado físico das crianças. Os mais difundidos são a taxa de mortalidade infantil (para crianças menores de 1 ano) e a taxa de mortalidade para crianças menores de 5 anos (para crianças de 1 a 5 anos). Outros indicadores amplamente aceitos são o baixo peso ao nascer e vários indicadores nutricionais (combinação de altura, peso e idade; circunferência do braço; e diversas medidas de deficiências de vitaminas e sais minerais). Estes indicadores são aplicados principalmente em crianças com idade inferior a 3 anos. São bons para descrever os problemas físicos e de sobrevivência das crianças pequenas, para selecionar os grupos que precisam de atendimento e para avaliar os resultados de programas.

Quando passamos a considerar, além dos problemas de sobrevivência e crescimento físico, o desenvolvimento da criança em todos os seus aspectos, já não encontramos indicadores tão amplamente aceitos e utilizados. Raramente há concordância em relação aos indicadores de desenvolvimento mental, social e afetivo das crianças; praticamente já não são utilizados para descrever uma população e, muitas vezes, não são levados em consideração pelos gestores dos programas no momento da tomada de decisão na área da educação (ou outro). E isso ocorre não por falta de testes ou medidas relativas às diferentes dimensões do desenvolvimento no decorrer da primeira infância. Entretanto, a avaliação desses instrumentos ainda não é suficiente para saber quais são os mais confiáveis, válidos e padronizados, e mais adaptados às circunstâncias locais. Voltaremos a esse tema mais adiante.

1.5. Os indicadores devem ser definidos no plano internacional, nacional ou regional/estadual?

Essa questão está relacionada à discussão acima que

se refere aos objetivos. O principal objetivo de um indicador é o de permitir fazer uma comparação internacional, ou de utilizá-lo para avaliar uma política nacional? No primeiro caso, o problema é que os indicadores internacionalmente comparáveis são extremamente rudimentares. Como são de natureza essencialmente cumulativa, em vez de revelarem, correm o risco de dissimularem o que pretendem estudar. Uma vez que se aplicam a diferentes contextos e a diferentes sistemas, são obrigatoriamente bastante genéricos.

Segundo parece, existem indicadores genéricos que têm um significado e podem ser comparados no plano internacional; por exemplo, um indicador geral de contexto, tal como a distribuição de renda, representada pelo percentual de riqueza de um país, controlada por 10% ou 20% das pessoas mais ricas, pode ser significativo se sua evolução for acompanhada ao longo do tempo.

A mortalidade infantil é outro indicador desse tipo: a morte é sempre a mesma, onde quer que ela ocorra⁸. Em compensação, um indicador, tal como a taxa de matrícula na pré-escola, deve ser interpretado com prudência e aprimorado (ver a seguir), porque é frequentemente construído a partir de dados oriundos de sistemas educacionais bastante diferenciados.

1.6. Como devem ser interpretados os indicadores?

Os indicadores devem ser interpretados em relação a uma norma fixa e absoluta ou a interpretação deve ser relativa e focalizar as melhorias ocorridas? Para responder a essa questão, é interessante analisar alguns ensinamentos da área de nutrição. A relação peso/idade é um indicador internacional de nutrição amplamente aceito. Quando as tabelas de crescimento baseadas nessa proporção foram introduzidas como forma de monitorar a situação nutricional das crianças, elas eram divididas em três seções (vermelha, amarela e verde), de acordo com uma norma internacional de nutrição. Para se medir o “sucesso”, verificava-se o número de crianças que constava da seção verde da tabela. A “normalidade” era fixada em referência à norma internacional. Posteriormente, em muitos países, foram criadas normas nacionais para medir o percentual de crianças desnutridas, o que dificultou a comparação internacional porque as normas variavam.

Outro ajuste foi operado para interpretar as tabelas quando se tratou de medir o estado nutricional de cada criança. Em vez de classificar a criança de acordo com o nível do indicador em um momento preciso e de acordo com uma norma absoluta (zona verde ou amarela, ou então relação peso/idade), utilizou-se uma classificação com base no ganho ou perda registrado por esse indicador, entre as datas de pesagem. Esse tipo de indicador (de progresso) não foi adotado pelos países e, embora o relatório “O Progresso das Nações” [*The Progress of Nations*] – publicado pelo

⁸ Até mesmo neste caso, convém manter uma certa prudência porque os dados subnotificados de nascimento variam, sensivelmente, de um país para outro. Contudo, este é um problema relativo à precisão de dados, e não um problema inerente à definição do indicador.

UNICEF – represente um esforço nessa direção, a análise longitudinal raramente é utilizada como norma internacional. Finalmente, um outro tipo de ajuste foi feito na área de nutrição, agregando ao índice (*mix*) indicadores relacionados aos micronutrientes, superando o modelo tradicionalmente adotado que se baseia na desnutrição calórico-protéica.

No momento em que nos debruçamos sobre os indicadores do desenvolvimento da primeira infância, diversas razões nos levam a chamar a atenção para a experiência com indicadores nutricionais. Em primeiro lugar, estes indicam o estado das crianças, e não a taxa de cobertura de determinado programa ou a taxa de frequência nesse programa. Em segundo lugar, apesar da persistência de reais diferenças, chegou-se a um acordo em relação à utilização de alguns indicadores. Em terceiro lugar, os ajustes que foram sendo feitos ao longo do tempo aproximaram os indicadores das normas nacionais, mais que das normas internacionais. Em quarto lugar, são utilizados indicadores múltiplos. Por último, foi introduzida a idéia de enfatizar o “progresso”, ao invés de adotar uma norma fixa.

1.7. Como levar em consideração múltiplos objetivos e finalidades?

Em geral, um indicador fornece informações sobre um aspecto de um sistema ou de uma atividade relacionada a um objetivo particular; ora, os sistemas e as atividades possuem múltiplas finalidades. Conseqüentemente, necessitam de um conjunto de indicadores para que se possa efetivamente monitorar a evolução da maior parte das atividades. Se pretendermos monitorar programas destinados à primeira infância, diversos objetivos entram em jogo. E se desejarmos abordar essa questão, de forma integrada, não devemos nos limitar a indicadores específicos para cada um de seus diferentes componentes. Esta necessidade torna a busca de indicadores consideravelmente mais complicada. Um modo de resolver essa questão poderia consistir em criar um perfil que descrevesse as crianças na idade de ingresso no ensino compulsório e que representasse o resultado de tudo o que influenciou o desenvolvimento da criança, antes do seu ingresso na escola. Poderíamos, também, tomar esse perfil como linha de base para o monitoramento dos progressos e dos resultados nos primeiros anos do ensino compulsório.

2. Experiências de definição e de aplicação de indicadores para a primeira infância

Desde a Conferência de Jomtien, muitos esforços foram feitos para definir e/ou apresentar as estatísticas e os indicadores que devem orientar o processo de

monitoramento e de avaliação dos programas destinados à primeira infância. A análise de várias dessas experiências, realizadas com a ajuda de diferentes organizações internacionais, ajudar-nos-á a compreender as dificuldades que envolvem a definição de tais indicadores. Ao final desta publicação, será apresentada uma experiência latino-americana *Análise da situação dos países da América Latina em relação aos indicadores para a educação da primeira infância*, relatada pelas autoras Rosa Blanco e Mami Umayahara (UNESCO/OREALC), que contém elementos para uma discussão mais próxima da realidade brasileira.

2.1. UNICEF

■ Modelo, manual e plano para os indicadores de Educação para Todos (EPT) (Windham, 1992)

Esse modelo, produzido por Windham, foi analisado anteriormente. Até hoje, ainda não foi aplicado para monitoramento de programas destinados à primeira infância. Alguns de seus elementos foram utilizados para a elaboração da Avaliação de EPT do ano 2000.

■ Sistema de monitoramento

O UNICEF concebeu e aplicou um sistema a ser usado para monitorar a situação da infância. Esse sistema, entretanto, carece de indicadores para o desenvolvimento psicossocial da criança pequena.

■ Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)

Em 1998, o UNICEF iniciou um processo de ajudar os países a avaliarem os progressos obtidos no final da década, em relação às metas da *Cúpula Mundial pela Infância* (Nova York, 1990). A lista dos indicadores mundiais utilizados para tal fim foi aperfeiçoada no decorrer de múltiplas consultas, ocorridas no UNICEF, bem como junto à OMS, UNESCO e OIT (para maiores informações, acessar o site www.childinfo.org).

Há numerosas fontes de dados para mensurar os progressos obtidos em nível nacional, mas muitos não funcionam suficientemente bem a ponto de disponibilizar dados atuais e de qualidade, ou ainda não fornecem as informações necessárias para avaliar os progressos. As pesquisas domiciliares podem preencher grande parte dessas lacunas.

A avaliação, feita na metade da década, permitiu a 100 países reunir seus dados, utilizando o *Multiple Indicator Cluster Survey* (MICS), que são pesquisas domiciliares desenvolvidas para obter dados específicos da metade da década, ou ainda, módulos do questionário MICS incorporados em outras pesquisas. Em 1996, 60 países em desenvolvimento haviam efetuado as pesquisas MICS e outros 40 tinham incorporado alguns dos módulos do MICS em outras pesquisas. No *website* citado, estão disponíveis: o questionário e o manual para a metade da década, uma lista dos países onde uma pesquisa MICS foi realizada e uma seleção de relatórios nacionais.

O questionário e o manual MICS para o final da década foram especialmente concebidos para a obtenção de dados sobre 63 dos 75 indicadores destinados a medir os progressos do final da década, em mais de 50 países onde as estatísticas são geralmente insuficientes. O questionário e o manual levaram em consideração, de forma ampla, as experiências com o MICS da metade da década e as subseqüentes avaliações do MICS, e estão também disponíveis no *website*.

Em relação à ECPI, foram formuladas três questões: a primeira, sobre a matrícula de crianças de 5 anos em estabelecimentos pré-escolares; a segunda, sobre a frequência de crianças de 3 e 4 anos de idade em programas formais de educação e cuidado fora de casa; e, a terceira, nos casos em que a família havia matriculado crianças de 3 e 4 anos de idade em algum programa, sobre a carga horária semanal de frequência. O Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil espera analisar esses dados, dar um tratamento para as informações contidas nos relatórios e nos bancos de dados, e efetuar outras análises mais aprofundadas. Em seguida, pretende comparar os resultados com as estatísticas fornecidas pela Avaliação de EPT/2000, a fim de chegar a algumas conclusões sobre o que nos informam os dados, assim como sobre o que poderia ser útil para os futuros MICS e, finalmente, recomendar indicadores adicionais.

Para maiores informações, inclusive manuais, questionários e uma apresentação geral, ver www.childinfo.org

2.2. UNESCO

■ A educação no mundo e Relatório Mundial de Educação

A UNESCO publica estatísticas periódicas de matrículas naquilo que a *Pesquisa Mundial de Educação* (1971) designa de “educação pré-primária”⁹. Tais estatísticas tornam-se indicadores dos progressos de determinados países quando se fixa uma taxa de cobertura ideal de 100% ou quando se compara um país a um outro. (Esse indicador pode ser encontrado na última parte do *Relatório Mundial de Educação*, publicado a cada dois anos aproximadamente.) A UNESCO está redefinindo seus métodos de coleta

⁹ Segundo a Classificação Internacional Padrão de Educação [International Standard Classification of Education – ISCED], a educação das crianças na faixa etária de 3 a 5 anos (admitindo-se estender a faixa de forma a incluir as crianças de 2 anos, para países que incorporaram as crianças desta idade na etapa de educação que antecede o ensino compulsório) é denominada educação pré-primária, uma expressão já ultrapassada na legislação brasileira. No Brasil, desde 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, utiliza-se a expressão ‘educação infantil’ para designar a primeira etapa da educação básica, ofertada em creches (para crianças de zero a três anos) e pré-escolas (para crianças de quatro a seis anos). Ao longo do texto, manteve-se a terminologia adotada pela ISCED. [Nota do Revisor]

das informações sobre a “educação pré-primária” que, atualmente, estão limitadas a programas formais e à faixa etária de três a cinco anos de idade (ver, mais adiante, discussão sobre os indicadores de matrícula na Avaliação de EPT de 2000.)

■ Educação e cuidado da primeira infância (ECPI): indicadores básicos sobre as crianças pequenas (1995)

Nesse documento da UNESCO, os indicadores foram divididos em quatro categorias, como segue:

CATEGORIA	INDICADORES BÁSICOS
<i>Criança pequena</i>	<i>Crianças menores de 5 anos de idade (em valor absoluto)</i> <i>Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos</i> <i>Crianças menores de 5 anos desnutridas (%)</i>
<i>Família</i>	<i>Taxa de alfabetização de homens (%)</i> <i>Taxa de alfabetização de mulheres (%)</i> <i>Taxa total de fecundidade (por mulher)</i>
<i>Comunidade</i>	<i>PNB per capita (US\$)</i> <i>Acesso a serviços de saúde (%)</i> <i>Acesso a água tratada (%)</i>
<i>Educação “pré-primária”</i>	<i>Faixa etária da “educação pré-primária”</i> <i>Taxa bruta de matrícula na “educação pré-primária” (%)</i>

Na primeira categoria, os indicadores que dizem respeito à situação da criança fornecem informações sobre a população, a sobrevivência e o crescimento; não existem indicadores de desenvolvimento. A quarta categoria – “educação pré-primária” – comporta dois elementos, dos quais o primeiro não é propriamente um indicador e, sim, a indicação da faixa etária a que se referem as taxas brutas de escolarização.

Esta série de indicadores apresentada por uma instituição internacional não compreende indicadores dos “efeitos” da educação e cuidado, nem indicadores financeiros. Existem diversos indicadores de contexto ou ambientais (categorias 3 e 4). Veremos, mais adiante, o motivo pelo qual o indicador de “esforço” utilizado – a taxa bruta de escolarização ou de matrícula – não deveria ser utilizado para proceder a comparações entre os países.

Programa Piloto da UNESCO sobre indicadores para a primeira infância

Na 30ª Conferência Geral da UNESCO, em 1999, foi aprovada uma resolução relativa ao aperfeiçoamento dos indicadores para a primeira infância. Com o objetivo de dar continuidade a essa resolução, a Seção Primeira Infância e Educação das Famílias está lançando, em colaboração com o Instituto de Estatística da UNESCO, um programa piloto de médio prazo, baseado nos indicadores para a primeira infância. Tal programa visa melhorar os indicadores existentes e elaborar outros que ajudem na formulação de políticas e sejam comparáveis no plano internacional. Mais especificamente, ele diz respeito ao aperfeiçoamento dos dados sobre os programas destinados à criança, excetuando-se os de educação "pré-primária"¹⁰. Essa orientação tem sua origem na seguinte observação:

Os dados relativos à primeira infância, coletados pelos ministérios da educação dos diversos países, dizem respeito sobretudo ao que foi definido pela International Standard Classification of Education – ISCED (Classificação Internacional Padrão de Educação) como educação "pré-primária" (ISCED nível 0). Entretanto, a educação pré-primária constitui apenas uma fração dos programas destinados à primeira infância; além disso, a definição revela consideráveis lacunas conceituais entre a idéia que os meios acadêmicos e profissionais têm dos programas relativos à primeira infância e a forma como são implementados e colocados em prática.

Por exemplo, o nível 0 da ISCED coloca ênfase nos programas de educação, enquanto a maior parte dos programas destinados à primeira infância dos países em desenvolvimento contém, exclusiva ou inclusivamente, componentes de cuidado em relação ao crescimento físico e ao bem-estar nutricional da criança. Em segundo lugar, enquanto a educação pré-primária se refere a programas organizados e ministrados em escolas ou centros educacionais, grande número dos programas destina-

dos às crianças pequenas tem caráter não-formal ou informal. Em terceiro lugar, a educação pré-primária deve, em princípio, ser ministrada por corpo docente com qualificação pedagógica; enquanto para o desenvolvimento da criança os pais desempenham um papel igualmente, senão mais importante, do que aquele que é exercido pelos professores. Em quarto lugar, a educação *pré-primária* é caracterizada por seus objetivos educacionais, enquanto os efeitos dos programas destinados à primeira infância são mais diversificados, incluindo não apenas o aumento da eficácia pedagógica, mas também a busca da justiça social e a melhoria da produtividade econômica. Por último, a idade mínima para o acesso à educação pré-primária foi fixada nos três anos (exceto quando as crianças de dois anos são admitidas), mesmo que a Declaração de Educação para Todos, de Jomtien, proclame que a aprendizagem se inicia a partir do nascimento.

A lacuna é, portanto, considerável, mas a responsabilidade não deve ser imputada à ISCED, que não tem como objetivo incluir toda a gama de programas destinados à primeira infância. Conseqüentemente, a falta de dados sobre outros programas, que não sejam a educação pré-primária, não deve ser vista em termos de força ou fragilidade da ISCED. As lacunas existem, simplesmente, por falta de diretrizes operacionais que orientem a coleta de dados confiáveis e pertinentes sobre esses programas.

E é este componente excluído dos programas destinados à primeira infância que requer melhorias conceituais e operacionais mais urgentes.

O programa-piloto da UNESCO sobre os indicadores para a primeira infância visa superar essa falha, reconhecendo que os programas destinados à criança pequena contribuem para um processo holístico e integrado de desenvolvimento e aprendizagem da criança, processo este que se inicia a partir do nascimento e engloba outros elementos, além da educação pré-primária. Assim sendo, as estatísticas nacionais deveriam incluir dados sobre os programas formais e não formais. O mais difícil é conceituar o componente atualmente excluído dos programas destinados à primeira infância. Esse esforço deve, no entanto, ser empreendido em nível nacional, levando em consideração situações e necessidades diversas, específicas de cada país.

O objetivo imediato do programa-piloto não é definir novas categorias de indicadores para a primeira infância ou julgar a validade ou a viabilidade dos vários indicadores existentes. Os indicadores adotados por um certo número de países-piloto constituirão o corpus da linha de base e os esforços se concentrarão na ampliação da cobertura dos indicadores já existentes. Se a capacidade nacional permitir e caso esteja de acordo com as necessidades nacionais, um esforço adicional será feito no sentido de desenvolver novos indicadores.

Em relação a canais e metodologias



Alunos coletam uma amostra da água como parte de um projeto de saúde local

Korog, Tajikistan: Aga Khan Foundation/0264-002
Jean-Luc Ray

de coleta de dados, o programa-piloto respeitará as práticas existentes nos países-piloto; além disso, um novo modelo de pesquisa ou de coleta só será introduzido se o mecanismo existente não for capaz de reunir os tipos de dados requeridos. O programa não procura, assim, pelo menos nesse estágio-piloto, alterar ou corrigir a estrutura técnica ou a infra-estrutura administrativa de coleta de dados sobre a primeira infância. Esta orientação reflete a convicção de que é necessário e urgente estabelecer uma definição operacional dos programas destinados à primeira infância, englobando ambos os componentes – educação “pré-primária” e “não pré-primária” – antes de adotar medidas técnicas e administrativas para a melhoria dos atuais indicadores.

O programa visa elaborar diretrizes operacionais que incluam os seguintes elementos:

- definição e clareza conceitual dos

programas destinados à primeira infância;

- identificação dos indicadores-chave para as políticas destinadas à primeira infância;
- especificação dos dados requeridos para gerar os indicadores identificados;
- difusão de instruções técnicas relativas a coleta, análise, interpretação, disseminação e utilização dos dados sobre a primeira infância.

O principal resultado será um anteprojeto de definição operacional dos programas destinados à primeira infância, englobando tanto a educação pré-primária quanto os outros componentes. Essa definição terá como base um denominador comum – tanto no plano teórico quanto prático – estabelecido a partir de diversos programas e definições inventariados nos países-piloto. Espera-se que a definição possibilite a comparação internacional dos dados coletados de acordo com as diretrizes, pelo menos entre os países-

piloto. Se o resultado inicial se revelar encorajador, na fase seguinte as diretrizes serão aplicadas a outros países, antes de serem testadas em escala regional e, eventualmente, mundial.

O plano de trabalho do programa-piloto está sendo finalizado¹⁰ e será aplicado em cinco países na região da Ásia-Pacífico. Um grupo consultor de especialistas supervisionará o processo de conceituação no plano mundial. Serão feitos esforços para instalar uma cooperação interinstitucional, fazendo apelo aos colegas do Grupo Consultivo sobre Cuidados e Desenvolvimento Infantil, da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e do Banco Mundial – que se reuniram, em 2001, para discutir sobre a questão, em Washington-DC e em Paris – assim como a representantes de outras organizações.

¹⁰ Trata-se de programas excluídos da atual definição do nível zero da ISCED que, na sua maioria, são não-formais. Porém, como a atual definição da ISCED não exclui explicitamente os programas não-formais para a primeira infância, os componentes excluídos não são referidos como programas não-formais de atenção à criança. Como o nível zero da ISCED corresponde à educação ‘pré-primária’, o restante é referido como programas ‘não pré-primários’, até que a terminologia seja melhor definida.

¹¹ Após sua conclusão, esse documento poderá ser obtido no Setor da Primeira Infância e de Educação das Famílias da UNESCO. (b.combes@unesco.org).

2.3. UNICEF-UNESCO

■ Resultados de uma oficina técnica

UNICEF-UNESCO sobre um efetivo monitoramento para Avaliação de Educação para Todos/EPT (1997)

Em outubro de 1997, por ocasião de uma oficina técnica sobre um efetivo monitoramento de Educação para Todos, foi apresentado um conjunto de indicadores a serem usados no estudo do componente de educação infantil da EPT. As seis dimensões da ECPI e os indicadores propostos na reunião UNICEF-UNESCO são:

<i>Demografia</i>	<i>Percentual de crianças com idade inferior a 6 anos, em relação à população total.</i>
<i>Participação</i>	<i>Percentual de crianças matriculadas em programas estruturados.</i>
<i>Política</i>	<i>Existência de uma política e/ou de um currículo nacional para a primeira infância.</i>
<i>Capacitação</i>	<i>Percentual de professores (inclusive professores do 1º ano do ensino compulsório), de outros profissionais e de pais/famílias capacitados nos temas relativos à primeira infância.</i>

Financiamento

Percentual do orçamento (nacional) destinado à ECPI.

Preparação para a escola

Estado de saúde/nutricional (relação altura/idade) e percentual de alunos do primeiro ano do ensino compulsório que participaram de algum programa destinado à primeira infância.

Basta dar uma olhada em cada uma dessas dimensões para compreender como é difícil definir indicadores adequados e, ao mesmo tempo, oferecer uma base que possibilite vislumbrar outras alternativas.

■ Percentual de crianças com idade inferior a seis anos, em relação à população total (demografia)

Esse indicador de contexto demográfico toma como ponto de partida as crianças “com idade inferior a seis anos” e não aquelas “com idade inferior a cinco anos”, conforme o indicador utilizado no exemplo precedente; além disso, é expresso em porcentagem da população total e não em valor absoluto. Se esta estatística demográfica é transformada em um indicador, é, sem dúvida, porque se presume que determinado país terá melhores condições de atender as crianças com idade inferior a seis anos, se ele tiver relativamente menos

crianças para atender. O número absoluto de crianças com idade inferior a seis anos, a partir do qual o indicador é criado, ajuda a definir a demanda potencial de programas destinados à primeira infância, e estabelece uma base de cálculo para outro indicador – a taxa de matrícula (participação). Embora faça sentido a noção geral de que um menor número relativo de crianças com idade inferior a seis anos é melhor do que um número relativamente maior, é difícil imaginar o objetivo específico à luz do qual este indicador poderá ser interpretado. Haveria um percentual "ótimo" de crianças de menos de seis anos? Haveria um patamar abaixo do qual o fato de ter um número menor de crianças com idade inferior a seis anos tornar-se-ia uma desvantagem em vez de uma vantagem?

■ **Percentual de matrícula em programas estruturados (participação)**

Este é o indicador mais comumente utilizado para monitorar os programas para a primeira infância. O Comitê Técnico UNICEF-UNESCO recomenda que este indicador inclua as crianças matriculadas em todos os programas, formais e não formais, destinados à primeira infância.

Ele pode ser interpretado pelo menos de duas maneiras. Em primeiro lugar, ao relacioná-lo com o percentual de matrículas (em geral, 100%) fixado como objetivo, porque mostra que toda a demanda foi satisfeita (ou seja, o acesso é garantido a todas as crianças). Em segundo lugar, ao comparar as taxas de matrícula em diferentes países: umas vezes utilizando como padrão um grupo de países em desenvolvimento; e outras vezes relacionando a taxa de matrícula com a riqueza econômica relativa do país. As ciladas deste indicador serão discutidas mais adiante.

■ **Existência de uma política e/ou de um currículo nacional para a primeira infância**

Esse é um indicador do "compromisso político". Pressupõe-se que seja benéfica a criação de uma política e/ou de um currículo nacional. Entretanto, não se pode afirmar que a existência de tal política seja necessariamente um indicador válido; sendo questionável vinculá-lo a um currículo nacional. Na verdade, a presença de uma política ou de um programa nacional pode se configurar como uma desvantagem porque, em vez de promover uma abordagem holística da educação e cuidado da criança, sensível aos aspectos culturais, ela freqüentemente favorece a adequação a um único modelo e, nem sempre, permite o recurso a variantes reconhecidas e que dão bons resultados. Assim, no México, a pedagogia Montessori e outras pedagogias respeitadas não são oficialmente reconhecidas, porque o Ministério da Educação desenvolveu seu próprio currículo, que deve ser nacionalmente adotado.

Como definir a existência de uma política nacional para a primeira infância? Quase todos os países da América Latina elaboram planos que visam

colocar em prática os dispositivos da *Convenção sobre os Direitos da Criança* (Artigo 28, 20 de novembro de 1989). Em geral, considera-se que a existência de tal plano é sinal de que o país desenvolve uma política nacional para a primeira infância. Normalmente, tais planos priorizam a saúde e a nutrição durante os primeiros anos de vida, porque os participantes da *Cúpula Mundial pela Infância* definiram, em setembro de 1990, os objetivos da década, referindo-se, quase exclusivamente, a indicadores dessas duas áreas. Embora os planos sempre dediquem atenção à educação, esta geralmente é abordada apenas a partir do ensino compulsório, mesmo que por vezes se faça uma breve menção à educação infantil formal. Não é de surpreender, uma vez que a seção da *Convenção*, que trata da educação, postula que a educação e a aprendizagem começam com o ingresso na escola obrigatória ("*escola primária*") (*Assembléia Geral das Nações Unidas*, 1989). As referências à primeira infância encontram-se dispersas em outras seções da *Convenção* e, muitas vezes, estão mais vinculadas ao bem-estar social e ao trabalho dos pais do que à educação. Pode-se considerar que um plano nacional, elaborado em conformidade com a *Convenção*, tal como ela foi interpretada pela *Cúpula Mundial pela Infância*, confirmaria a existência de uma política nacional para a primeira infância? A resposta não é óbvia. Em resumo, ao utilizar este indicador, convém defini-lo cuidadosamente e, sem dúvida, evitar vinculá-lo a planos nacionais baseados nos indicadores fixados, para a "década", pela *Cúpula* de 1990.

■ **Percentual de professores (inclusive professores do 1º ano do ensino compulsório), de outros profissionais e de pais/famílias capacitados em temas relativos à primeira infância**

Com a inclusão deste indicador, o grupo UNICEF-UNESCO empreendeu uma tentativa interessante para agregar uma dimensão qualitativa aos indicadores de esforço. Aplicado, com bom resultado na avaliação dos programas europeus, efetuada em 1995, este indicador revelou que todos os profissionais (que participam de programas estruturados) que atuam diretamente com as crianças entre 0 e 3 anos de idade (muitas vezes, na modalidade de creche domiciliar) são os menos qualificados (*Comissão Européia*, 1996). Portanto, esse indicador pode realmente ter valor; mas convém examiná-lo mais detalhadamente antes de chegar a conclusões definitivas.

Em primeiro lugar, parece lógico separar os professores e os outros profissionais de um lado, e de outro pais e famílias; simplesmente porque os programas de educação dirigidos aos pais e às famílias não são os mesmos que se destinam aos professores e aos demais profissionais. Freqüentemente, os programas de educação dirigidos aos pais são difundidos através da mídia. Deve-se considerá-los? Em outros casos, eles

são organizados em uma estrutura formal, tendo porém alcance limitado. A China, por exemplo, costumava conceder um “certificado” aos pais que, no período de um ano, tivessem participado de oito palestras. O México tem um programa anual de 40 semanas de educação inicial, que envolve pais e outros responsáveis pelas crianças no domicílio; no entanto, o programa não chega perto do que é exigido dos professores de pré-escola ou dos outros profissionais que atuam em programas formais. Haverá alguma equivalência entre todos estes sistemas de formação?

Ao definir este indicador, como a capacitação deveria ser medida? Conviria avaliar ano a ano ou de forma cumulativa? Deveria estar atrelada à participação em algum curso formal?¹² Por exemplo, como tratar a capacitação de professores fora do sistema? No México, grande número de cursos informais, não autorizados pelo sistema, são propostos aos professores e a outros profissionais da primeira infância. Podem ser cursos oferecidos por grandes editoras que utilizam seu próprio material, como cursos propostos por organizações sociais ou não-governamentais que, muitas vezes, possuem qualidade superior à de alguns cursos oficiais ministrados em escolas tradicionais.

■ **Percentual do orçamento nacional destinado à educação e cuidado da primeira infância (financiamento)**

Este indicador revela tanto a capacidade e o compromisso em apoiar os programas destinados à criança, quanto o esforço que está sendo feito nesse sentido. Entretanto, a meta que deve servir de referência para julgar este dado não está clara. Existe um percentual específico que deverá ser atingido por todos os países? Um percentual mais elevado será sempre sinal de uma melhoria?

Antes de utilizar este indicador, será necessário defini-lo de forma mais precisa. Por exemplo, refere-se aos recursos destinados aos programas de nutrição e de saúde das crianças, além daqueles destinados aos programas de cuidado e aos programas para a primeira infância no âmbito do sistema educacional? Ou apenas de ECPI? Neste último caso, convirá comparar os dados com os orçamentos combinados da educação e da assistência social (ou bem-estar social), ou com o orçamento nacional? O que ocorrerá se a maior parte dos programas destinados à primeira infância estiver incluída em um programa em favor das mulheres (como na China; ou como acontecia – em certa época – na Indonésia; ou como ainda ocorre no Peru, no caso dos programas destinados às crianças menores de 3 anos de idade)? Como definir esse indicador para que permita proceder a comparações entre países?

Conviria estabelecer a comparação com o “orçamento nacional”? No caso afirmativo, como levar em consideração as diferenças nos compromissos entre os países em relação à dívida externa, o que reduz os montantes disponíveis para os programas em execução?

Talvez fosse preferível concentrar-se no percentual do orçamento da educação destinado aos programas em favor da primeira infância e compará-lo com o percentual de crianças matriculadas na educação infantil, representada como uma proporção do número total de crianças (ou de pessoas) matriculadas em todos os programas financiados pelo setor Educação. Consta-se, em geral, que o segundo percentual é muito mais elevado do que o primeiro. É claro que tudo isso depende da existência ou não de destinação orçamentária da educação para outros programas que favoreçam a primeira infância. O que sustenta este indicador é a noção de que a educação infantil deveria receber uma proporção do orçamento da educação, que deveria ser, no mínimo, correspondente à porcentagem de crianças de zero a seis anos matriculadas no sistema educacional. Entretanto, este indicador apresenta a desvantagem de se limitar à educação, o que nos afasta da visão integrada da política para a primeira infância, deixando de fora os programas de saúde, de assistência e de previdência social.

■ **Estado de saúde/nutricional (relação altura/idade) e percentual de alunos do primeiro ano do ensino compulsório que participaram de algum programa destinado à primeira infância (“preparação para a escola”)**

Ao designar este indicador como “preparação para a escola”, sugere-se que se trata de uma tentativa de criar um indicador que permita medir os efeitos dos programas para a primeira infância. Porém, os indicadores específicos aqui propostos não nos levam além da suposição de que uma criança que tenha participado de um tipo qualquer de programa para a primeira

¹² Supondo que 5% de todos os pais de crianças pequenas tenham a oportunidade de participar, no primeiro ano, de um tipo qualquer de curso formal de educação de pais. No ano seguinte, outros 5% tenham a possibilidade de seguir um curso semelhante; porém, alguns participantes, digamos 1%, são os mesmos do ano precedente. Será que nosso indicador, em relação ao segundo ano, se baseia na taxa de matrícula do segundo ano (5%) ou na taxa de novos pais matriculados no segundo ano (4%), ou na soma das matrículas registradas no primeiro e segundo anos (10%) ou, ainda, no número total de participantes durante os dois anos (9%)? Normalmente, os sistemas de estatísticas referentes à educação de pais apontam aqueles que seguiram um curso durante determinado ano. Eles não apresentam a educação de pais, acumulada pela população. Apesar de se dispor de estatísticas relativas ao número ou percentual de professores, de um sistema que são ‘diplomados’ ou qualificados em função de alguns critérios, não se dispõe de um dado numérico equivalente com caráter cumulativo, em relação à ‘diplomação’ dos pais.

¹³ O estudo comparativo foi finalizado e publicado em 2001 sob o título “*Starting Strong: Early Childhood, Education and Care*”. Uma versão para o idioma português foi divulgada no Brasil pela UNESCO, sob o título “Educação e Cuidado na Primeira Infância – Grandes Desafios”. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. – Brasília: UNESCO Brasil, OECD, Ministério da Saúde. 2002. [Nota do Revisor]

infância se encontrará em um estágio mais avançado de desenvolvimento e estará mais bem preparada para ingressar na escola; eles não nos fornecem um indicador do desenvolvimento infantil.

Os dois indicadores combinados aqui são completamente diferentes um do outro. O de saúde e de nutrição fornece algumas informações sobre a situação atual da criança. Mas o percentual de crianças que freqüentaram algum tipo de programa para a primeira infância não nos revela nada sobre a situação das crianças ou da preparação delas para a escola; ele simplesmente indica que elas participaram de um programa. Por essa razão, esse indicador poderia ser agrupado com o indicador de cobertura/matrícula/freqüência, e não ser incluído, aqui, como medida ou indicador de "preparação". Mais uma vez, fica claro que há carência de critérios, estabelecidos através de consenso, para avaliar o estágio de desenvolvimento das crianças pequenas.

2.4. ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS (OCDE)

■ Um breve olhar sobre a educação: os indicadores da OCDE

Nessa publicação, a OCDE apresenta informações relativas à participação na educação infantil em países-membros da Organização. Além de indicar a taxa bruta de escolarização, subdividida em "público e privado", "tempo integral ou parcial", a publicação indica as idades de ingresso na escola e de término dos estudos nos diversos países. Este indicador pode chegar a resultados estranhos, tais como uma taxa bruta de escolarização de 208,5% na Noruega (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, 1992, 71).

■ O Projeto de educação e cuidado na primeira infância

Este projeto tem como objetivo desenvolver sistemas de coleta de dados e de monitoramento. Baseado em estudos de caso de doze países, a OCDE recomendará novos indicadores, metodologias de coleta de dados e de elaboração de relatórios¹³.

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE): Estudo Temático da Política de Educação e Cuidado para a Primeira Infância (ECPI)

Introdução

A educação e o cuidado das crianças pequenas estão recebendo uma maior atenção nos países-membro da OCDE. Uma política de educação e cuidado para a primeira infância (ECPI) é não apenas necessária, se se pretende garantir o acesso igualitário das mulheres ao mercado do trabalho, mas cada vez mais parece que é sobre o desenvolvimento nos primeiros anos de vida que repousam as possibilidades de aprendizagem ao longo de toda a existência. Além disso, quando tal política é acompanhada por efetivas medidas fiscais, sociais e de emprego, que apoiem os pais e as comunidades, os programas destinados à primeira infância podem contribuir para proporcionar um início de vida melhor para todas as crianças e para fortalecer a integração social.

Iniciativas

Na primavera de 1998, um novo Estudo temático da política de ECPI foi empreendido, sob os auspícios do Comitê de Educação da OCDE. Doze países

aceitaram, voluntariamente, participar deste Estudo, entre o outono de 1998 e o verão de 2000: Austrália, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia. Esses países chegaram a um acordo sobre a estrutura, a extensão e o processo do estudo e definiram as principais questões a serem investigadas. Além disso, foi planejada uma agenda das visitas aos países pelas equipes de examinadores da OCDE. Informações sobre essas visitas podem ser encontradas no *website* da OCDE: www.oecd.org/edu

Objetivos do Estudo

O Estudo teve por objetivo fornecer informações, numa perspectiva internacional, para o aprimoramento do planejamento e da formulação das políticas de educação e cuidado da primeira infância em todos os países-membro da OCDE. Com a ajuda dos ministérios e dos principais atores da ECPI em cada país, ele visa:

- distinguir e investigar os contextos da ECPI, assim como os principais temas de preocupação e as soluções encontradas pelas políticas em resposta a essas preocupações, nos países participantes;
- estudar os papéis respectivos do governo federal, das autoridades descentralizadas, das ONGs e dos outros parceiros sociais, assim como os recursos institucionais destinados ao planejamento e à implementação em cada esfera;
- identificar as opções viáveis de política em função dos diferentes contextos;
- avaliar o impacto, a coerência e a efetividade das diferentes abordagens;
- destacar as políticas e práticas especialmente inovadoras e
- contribuir para o projeto "Indicadores de Sistemas de Educação" [*Indicators of Education Systems*], identificando os tipos de dados e instrumentos a serem aperfeiçoados a fim de melhorar a coleta de informações, a formulação de políticas, a pesquisa, o monitoramento e a avaliação da ECPI.

Alcance do Estudo e principais temas de pesquisa

Para examinar de maneira abrangente as experiências pelas quais passam as crianças em seus primeiros anos de vida, o Estudo adota uma abordagem ampla e holística. Analisa as políticas, os programas e a oferta de serviços para crianças, desde o nascimento até a idade de ingresso na escola obrigatória, inclusive o período de transição entre a educação infantil e o ensino compulsório. Dá relevância ao papel das famílias, das comunidades e de outros fatores ambientais que condicionam o desenvolvimento e a aprendizagem da criança pequena. Em particular, o Estudo aborda as questões relativas à qualidade, ao acesso e à equidade, com ênfase na formulação de políticas nas seguintes áreas: regulamentação, equipe de profissionais, conteúdo e implementação dos programas, envolvimento e apoio da família, financiamento.

Organização do processo do Estudo

O Estudo compreende quatro principais etapas:

- Orientado por um modelo comum, cada país participante elabora um *Relatório Preparatório* que apresenta um panorama conciso do contexto do país, das principais questões e preocupações, das políticas específi-

cas de ECPI, assim como da oferta, das abordagens inovadoras e dos dados de avaliação disponíveis.

- Uma equipe multinacional de especialistas, titulares de diferentes formações e experiências políticas, estuda, em seguida, o *Relatório Preparatório* e outros documentos relevantes, antes de conduzir a visita que possibilitará aprofundar o estudo de caso no país em questão.
- Depois da *Visita de Estudo*, o Secretariado da OCDE prepara uma breve *Nota* sobre o país a partir das informações extraídas do *Relatório Preparatório*, da avaliação da Equipe de Examinadores e de outras fontes pertinentes. A *Nota (Relatório por País)* fornece informações sobre as políticas atuais de ECPI, sobre as principais dificuldades encontradas e sobre os meios adotados para serem atingidas as metas nacionais; além disso, ela explora as opções viáveis de política, de forma a garantir a qualidade, o acesso e a equidade.
- O Estudo conclui-se com a redação de um *Relatório Comparativo*¹⁴, preparado pelo Secretariado da OCDE, que contém uma comparação e uma análise das políticas de ECPI nos doze países participantes. Focalizando os grandes problemas e as questões essenciais na área da ECPI, as ver-

sões provisórias deste relatório se beneficiaram das contribuições dos representantes nacionais e dos especialistas, em reuniões posteriores

O Secretariado da OCDE promoveu, em Paris, nos dias 28-29 de setembro de 2000, um encontro dos representantes nacionais [dos doze países que fizeram parte da primeira rodada da pesquisa] com especialistas convidados, para analisar um projeto de *Relatório Comparativo* [publicado em 2001].

Os *Relatórios Preparatórios* e as *Notas* sobre cada um dos países encontram-se à disposição dos formuladores de política, pesquisadores, responsáveis pela elaboração de programas e profissionais interessados no tema.

Os membros da equipe do Secretariado da OCDE que trabalharam neste *Estudo temático da política de educação e cuidado da primeira infância*, lotados na *Divisão de Educação e de Formação*, podem ser contatados por meio do endereço que segue, por correio eletrônico ou por telefone: 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANÇA; site

www.oecd.org/edu Fax: (33 1) 45 24 90 98.

- Mr. Abrar Hasan (Chefe de Divisão); e-mail: abrar.hasan@oecd.org
- Mr. John Bennett (Consultor); e-mail: john.bennett@oecd.org
- Ms. Deborah Whedon-Fernandez (Secretária); e-mail: deborah.whedon@oecd.org

¹⁴ O Relatório Comparativo, que inclui doze países-membro da OCDE, foi publicado em língua portuguesa e encontra-se disponível nos sites www.unesco.org.br e www.SourceOECD.org. Mais rodadas do Estudo estão previstas para os próximos anos, envolvendo outros países. [Nota do Revisor].

2.5. FÓRUM MUNDIAL

■ Avaliação de Educação para Todos (EPT) da metade da década: documento de trabalho e documento estatístico (1996)

Em 1996, por ocasião da Avaliação de EPT da metade da década, preparada para a reunião do *Fórum de Educação para Todos*, em Amã, na Jordânia, foi elaborado um documento de trabalho que incluía uma seção dedicada à primeira infância. Para mostrar os avanços em relação à expansão do atendimento, foram utilizados como indicadores as mudanças ocorridas desde 1990 nos países em desenvolvimento, em relação a: 1) número de crianças de 3 a 6 anos de idade matriculadas em estabelecimentos de educação *pré-primária* (número total e percentual de meninas); 2) número de estabelecimentos de educação *pré-primária* e 3) número de outros profissionais empregados [excetuando-se os professores]. Esses indicadores são apresentados

em termos gerais no texto do documento de trabalho, mas não foram incluídos no documento anexo, que continha os dados estatísticos por país. A Avaliação de EPT da metade da década sublinhava também diversas tendências gerais de ordem qualitativa sobre o desenvolvimento da criança pequena, sem qualquer referência a indicadores específicos.

A fonte utilizada para extrair conclusões sobre as matrículas e as tendências relativas ao desenvolvimento da criança não foi mencionada, mas deve ser buscada, muito provavelmente, nas pesquisas sobre Educação, realizadas periodicamente pela UNESCO; aliás, daí provêm os dados utilizados na Pesquisa Mundial de Educação [*World Survey of Education*] e no Relatório Mundial de Educação (“Educação no Mundo”).

■ Avaliação de Educação para Todos (EPT) do ano 2000

Conforme mencionado anteriormente, uma motivação para tratar desse tópico decorre da maneira

como os indicadores para a primeira infância são tratados na Avaliação de EPT do ano 2000. As diretrizes técnicas adotadas pelo *Fórum de EPT* propõem dois indicadores, citados a seguir, para os quais os países são convidados a coletar e a apresentar informações nos relatórios nacionais:

1. Taxa bruta de matrícula nos programas destinados à primeira infância, e
2. Percentual de novos alunos no 1º ano do ensino compulsório, que tenham freqüentado algum tipo de programa estruturado destinado à primeira infância, durante pelo menos um ano (ou um período escolar).

Os dois indicadores selecionados são indicadores de matrícula: um, das matrículas atuais; e o outro, das passadas. Eles não permitem avaliar a qualidade dos inputs nos programas destinados à primeira infância, nem a eficiência dos programas, nem seus efeitos sobre as crianças, nem a parcela de recursos financeiros destinada pelos países a esse segmento do sistema educacional. Quando o número e a abrangência de indicadores dos progressos relativos à primeira infância, incluídos nas diretrizes técnicas de EPT, são comparados aos treze indicadores propostos no mesmo documento para avaliar os primeiros anos do ensino compulsório), fica ainda mais evidente que o tratamento dado aos programas destinados à primeira infância é muito limitado e tem pouca prioridade.

■ Taxa bruta de matrícula

A definição deste indicador, estabelecida nas Diretrizes Técnicas de EPT, é a seguinte:

"Número total de crianças matriculadas em programas destinados à primeira infância, independentemente de sua idade, expresso em percentual da população da faixa etária de referência ou da faixa etária de 3 a 5 anos. Este indicador mede o grau de participação de crianças em programas para a primeira infância. Ele indica também a capacidade de um país em preparar as crianças para o ensino compulsório" (*Fórum de EPT, Diretrizes Técnicas para a Avaliação do ano 2000, p. 8*)

Deve-se ter cuidado quando se tenta interpretar, com base em dados coletados no contexto da Avaliação de EPT, quais informações este indicador nos fornece sobre os programas para a primeira infância.

Em primeiro lugar, não devem ser feitas comparações diretas de níveis e de percentuais de matrícula entre os países, porque existem importantes diferenças entre eles, no que se refere:

- à definição da faixa etária a que se destinam os programas para a primeira infância, e que constitui a base para a coleta dos dados¹⁵;
- ao ano da linha de base e ao ano em que os últimos dados de matrícula foram apresentados¹⁶;
- à definição do que constitui um programa para a primeira infância¹⁷;

- à duração, em dias e horas, dos programas, o que difere significativamente de país para país¹⁸;
- à liberdade de que dispõem os centros de atendimento da criança pequena para funcionar fora do sistema oficial, de forma irregular e, portanto, fora das estatísticas oficiais, subestimando assim as matrículas;
- à confiabilidade dos dados.

Em segundo lugar, ao analisar o crescimento nas matrículas, é importante levar em consideração a linha de base em relação à qual os crescimentos ocorreram¹⁹.

Em terceiro lugar, aspecto freqüentemente negligenciado, os dados de matrícula são coletados geralmente no início de cada ano e se referem às matrículas e não à freqüência (ou seja, à real participação) em um programa. Essas informações não levam em consideração as crianças que, mesmo matriculadas, nunca freqüentaram o programa; nem as alterações ocorridas na matrícula ao longo do ano, inclusive os casos de desistência após alguns dias ou semanas de freqüência. A estabilidade do número de crianças matriculadas em programas varia de país para país. Além disso, algumas crianças constam das listas de presença durante todo o ano, embora raramente freqüentem os programas. Uma alternativa consiste em coletar dados estatísticos sobre os alunos freqüentes.

Em quarto lugar, algumas crianças estão matriculadas em mais de um programa, o que implica dupla contagem e superestimação.

Em quinto lugar, são utilizadas as taxas brutas de matrícula. Para a maior parte dos países, isto não faz

¹⁵ A faixa etária adotada como referência é bastante variável: alguns países consideram o período que vai do nascimento até os 5 anos; outros limitam-se às crianças de 5-6 anos; e ainda outros utilizam a faixa etária de 3 a 5 anos.

¹⁶ Por não disporem de dados relativos ao ano de 1990, muitos países utilizaram outro ano de referência, inclusive o de 1996. Em certos casos, alguns países apresentaram dados relativos ao ano de 1999 e outros serviram-se dos dados de 1998 ou de 1997.

¹⁷ Em alguns países, as estatísticas referem-se unicamente aos programas formais ou àqueles do setor educação (desconsiderando, por exemplo, aqueles conduzidos pelos setores do bem-estar da família ou da seguridade social). São raros os países que incluem a educação de pais em suas estatísticas. Cuba é uma exceção por levar em consideração essa educação, que representa 70% das matrículas totais.

¹⁸ Na maior parte dos países, os programas estão baseados em jornadas de meio-período, durante o ano escolar. No entanto, em alguns, a educação da primeira infância consiste em jornadas intensivas de dois meses que antecedem imediatamente o ingresso no ensino compulsório. Ainda, em outros, as atividades ocupam o tempo integral ou um país em particular pode ter vários programas que diferem amplamente quanto ao período das jornadas, mas que entram em pé de igualdade nas estatísticas oficiais.

¹⁹ Por exemplo, é possível registrar um aumento de matrículas de 500% em 10 anos, embora estas nem cheguem a 5% da faixa etária. Inversamente, quanto mais se aproxima da taxa de matrícula "máxima" fica mais difícil, tanto do ponto de vista estatístico quanto em termos de possibilidades de recrutamento, evidenciar tal aumento.



Fontes não-formais de informação, tais como, pesquisas domiciliares para saber quantos na casa estão empregados e/ou sobre o bem-estar familiar freqüentemente geram informações sobre quais indicadores de ECPI podem ser criados, como, por exemplo, quem cuida das crianças durante o dia

muita diferença, uma vez que é mínima a incidência de crianças acima ou abaixo da faixa etária que serve para o cálculo dos percentuais. Há, entretanto, casos em que os programas para a primeira infância incluem uma proporção significativa de crianças fora da faixa etária selecionada.

Em sexto lugar, em alguns relatórios, a faixa etária não é claramente indicada. Em outros, há incoerências (em geral, pouco importantes, mas reais) entre dados apresentados em diferentes pontos do relatório.

Em sétimo lugar, em um número significativo de relatórios nacionais, os dados solicitados não foram apresentados; em alguns casos porque inexistiam estatísticas de matrícula ou porque não existia censo, nem outros dados demográficos relativamente à faixa etária selecionada.

Em oitavo lugar, há uma suposição questionável por detrás deste indicador: tacitamente, supõe-se que a matrícula bruta deva ser de 100% e que isso é bom. No entanto, quanto mais nova a criança, menor a viabilidade de tal hipótese. Não é evidente que a freqüência, por 40% das crianças de dois anos de idade, em algum programa estruturado, seja, necessariamente, preferível a uma freqüência de 5%. O juízo sobre este indicador refletirá o valor atribuído por uma sociedade aos cuidados dispensados às crianças em casa e à existência, nos países em que o percentual de atendimento é mais baixo, de programas de apoio aos pais que, por sua vez, não estão disponíveis nos países onde esse percentual é mais elevado.

Em suma, mesmo o indicador de matrículas, aparentemente tão simples, deve ser tratado com ceticismo quando utilizado para efetuar comparações em escala internacional.

■ **Novos matriculados (no ensino compulsório), que freqüentaram algum programa destinado à primeira infância**

A definição deste indicador contida nas Diretrizes Técnicas de EPT é a seguinte:

“Número de novos alunos no 1º ano do ensino compulsório que participaram de algum programa estruturado destinado à primeira infância equivalente a, no mínimo, 200 horas, expresso em porcentagem do número total de novos alunos no 1º ano do ensino compulsório. Este indicador ajuda a visualizar a proporção de novos alunos no 1º ano que se beneficiaram de uma preparação para o ensino compulsório, através dos programas destinados às crianças pequenas”. (*Fórum Consultivo Internacional*)

Na prática, numerosos países não apresentaram esse número porque essa informação normalmente não é coletada. Isso levou à utilização de métodos inovadores para estimar esse percentual. Este indicador, no entanto, não acrescentou nada de significativo às informações já existentes sobre as taxas de matrícula.

2.6. Algumas conclusões gerais

Embora nesta seção não se tenha abrangido todas as atividades e publicações que tratam das medidas e dos indicadores para a primeira infância, a análise destas várias atividades nos permite tirar algumas conclusões gerais:

1. Não existe acordo, em âmbito internacional, sobre indicadores que permitam monitorar, de forma satisfatória, os avanços relativos à educação e cuidado da criança pequena.
2. O monitoramento dos programas destina-

dos à criança pequena tende a ser muito limitado e incide especialmente sobre os "esforços", definidos em termos de população atendida (número ou percentual de matrícula). Ocasionalmente, interessa-se pela qualidade, geralmente avaliando-se os *inputs* (p. ex., gastos ou qualificação formal dos profissionais). Indicadores de "efeitos", inclusive sobre o estágio de desenvolvimento das crianças, estão praticamente ausentes do monitoramento e da avaliação – nacional ou internacional – desses programas.

3. Os indicadores raramente são desagregados, de forma a possibilitar relacioná-los ao grau de pobreza, aos grupos desfavorecidos ou aos portadores de deficiência (conforme recomendado no *Marco de Ação de EPT*).
4. Existem diversas novas iniciativas que podem ajudar a melhorar a definição e o uso de indicadores para os programas destinados às crianças pequenas.

3. Etapas para se chegar a um conjunto de indicadores

3.1. Constituir um grupo intersetorial e interdisciplinar encarregado de examinar e de determinar os indicadores que podem ou deveriam ser utilizados para monitorar permanentemente a situação das crianças, os ambientes que influenciam seu desenvolvimento e os programas concebidos para (impactar) impulsionar o seu desenvolvimento

O ideal seria que este grupo reunisse os responsáveis pelo planejamento de programas e pelo monitoramento nas áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social e outras que, em determinado país, reservam um espaço para a primeira infância, tanto no plano teórico, quanto no administrativo. Ele incluiria os potenciais usuários da informação, pessoas que coletam os dados e aquelas tecnicamente competentes para efetuar avaliações em campos convergentes. Se o grupo pudesse funcionar vinculado a uma comissão nacional para a primeira infância, ou um comitê nacional de defesa dos direitos da criança, ou algo equivalente que localmente fizesse sentido, suas recomendações teriam maior legitimidade e visibilidade. Seria aconselhável confiar a responsabilidade de coordenação a uma instância exterior, talvez a um escritório nacional de planejamento ou, até mesmo, a uma ONG reconhecida por sua atividade em favor da primeira infância.

Por ocasião de sua primeira reunião, esse grupo poderia promover uma discussão geral sobre a educação e cuidado na primeira infância, e o desenvolvi-

mento infantil, segundo as diferentes perspectivas representadas, à luz do cenário mais amplo do desenvolvimento social e econômico nacional. Qualquer discussão sobre os indicadores deverá partir de uma compreensão comum sobre o que é "educação e cuidado"²⁰ na primeira infância", e "desenvolvimento infantil", bem como as razões de sua importância.

3.2. Fazer um levantamento dos atuais sistemas de monitoramento e de coleta de dados que contenham informações relevantes sobre os programas destinados à primeira infância

Este levantamento poderia ser encomendado antes da primeira reunião do grupo intersetorial para a primeira infância, como contribuição aos debates iniciais, ou poderia ser o resultado de uma primeira reunião no decorrer da qual todos os presentes irão contribuir, identificando e sugerindo onde buscar tais informações.

No âmbito desse levantamento, recomenda-se que, para cada fonte de informação, se possa responder a algumas questões:

- Quais dimensões do bem-estar e do desenvolvimento da criança estão contempladas nas informações que estão sendo coletadas? Quais são os indicadores específicos criados a partir dessas informações?
- As informações nos dizem algo sobre a situação das crianças, sobre as circunstâncias que interferem no seu desenvolvimento, sobre o alcance, a qualidade, a eficiência e o financiamento dos diferentes serviços?
- Porque as informações são coletadas? Para que servem? Poderão ser utilizadas também para outros fins?
- Que instrumentos são utilizados para a coleta das informações? Esses instrumentos são confiáveis e adequados?
- Quem é responsável pela coleta de informação, tanto administrativamente quanto no lugar

²⁰ No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1998), bem como grande parte da literatura especializada na área, apontam para a construção de um conceito complexo de "educação e cuidado" como um processo único, indissociável e integrado. Pretende-se superar as práticas dicotômicas de cuidado como assistência e de educação como escolarização. Não há como educar senão cuidando, nem há como cuidar senão educando. A síntese em um único movimento destas duas dimensões da mesma realidade tem conduzido à redefinição das propostas pedagógicas e do perfil dos professores de educação infantil, tendo importantes reflexos na prática das creches e pré-escolas. Está-se começando a forjar, no Brasil, uma nova prática de educação e cuidado infantil a partir da noção de que elas são apenas facetas de um mesmo processo de aprendizagem e desenvolvimento. [Nota do Revisor]

onde será feita a coleta? As pessoas encarregadas de fornecer/coletar as informações receberam uma capacitação adequada?

- Em que momento (idade ou estágio de desenvolvimento) da vida da criança, ou do programa, as informações são coletadas?
- Junto a quem, ou sobre quem a informação é coletada? Ela se baseia em uma amostra ou é coletada para todas as crianças e todos os programas? Estão incluídas ambas as modalidades de educação e cuidado – não formais e formais?
- Com que frequência a informação é coletada?
- Como a informação é processada, analisada e disseminada? Para quem?
- Qual é o custo da coleta e da disseminação da informação?

Fontes O levantamento deveria servir-se de fontes de informação que, às vezes, não são consideradas quando se pensa nas crianças e nos programas destinados à infância. Por exemplo, as pesquisas em domicílios sobre emprego ou sobre o bem-estar das famílias muitas vezes fornecem informações a partir das quais é possível criar indicadores para a primeira infância. Assim, em algumas pesquisas domiciliares pergunta-se se a criança freqüente, durante o dia e fora de casa, algum programa. Esta informação pode fornecer um dado mais preciso sobre os serviços utilizados, porque ela permite incluir serviços não oficiais e não autorizados. Semelhante fonte pode permitir ir além dos simples indicadores e estudar as razões pelas quais, em função de suas próprias características, as famílias utilizam, ou não, os serviços. Estas pesquisas podem também fornecer informações sobre os “fatores de risco” relacionados à primeira infância.

Outras possíveis fontes para a criação de indicadores podem ser os dados censitários; orçamentos nacionais ou setoriais; planos nacionais; estatísticas de matrícula educacional e da assistência social; dossiês médicos ou uso de diferentes serviços, desde a gravidez até o ingresso da criança na escola; cartões de saúde e de nutrição; sistemas de monitoramento de programas e projetos; avaliações realizadas no momento do ingresso no ensino compulsório; avaliações de projetos; pesquisas especiais e projetos de pesquisa. Os leitores vão certamente se lembrar de outras possíveis fontes.

Dependendo da situação, este levantamento pode produzir uma abundância de dados ou muito poucos. Entretanto, mesmo onde não há tradição de monitoramento de programas e onde os sistemas de coleta de informações são rudimentares ou informais, pode-se tentar identificar fontes que não foram bem utilizadas e que, com relativamente pouco esforço, poderiam ser aperfeiçoadas e modernizadas. Por exemplo, muitos programas coletam informações para fins burocráticos internos (sobre o número de crianças, quadro de pessoal, etc.), que são enviadas para o nível central; mas

que, depois dessa análise interna, são arquivadas ou depositadas em “arquivo morto”, sem considerar outras finalidades mais amplas para as quais seriam úteis.

3.3. Escolher os indicadores: com informações à mão e com clareza de propósitos, o grupo intersetorial deve selecionar os indicadores desejáveis

Diante de interesses tão diferentes, não será fácil saber com clareza o que se pretende e será necessário definir compromissos. O que pode ocorrer é que se chegue à recomendação de um amplo conjunto de indicadores, concebidos para servir a muitos fins e/ou conciliar diversos interesses. Ora, deve-se fazer um esforço para limitar o número de indicadores, não só porque o custo da coleta de informações ameaça tornar inaplicável o sistema de monitoramento proposto, mas também porque um número reduzido de indicadores bem selecionados apresenta melhores condições de ser aceito e aplicado do que um vasto leque de indicadores.

Ao selecionar indicadores, várias questões deverão ser consideradas:

- Os indicadores permitem monitorar os objetivos e os programas específicos destinados à primeira infância?
- Eles são claros e compreensíveis?
- Podem ser desagregados, por categorias (p. ex., gênero, urbano-rural, público-privado, estratos econômicos ou sociais, serviços administrativos)?
- Podem ser aplicados ao longo do tempo?
- Abordam diferentes aspectos do cuidado e educação da primeira infância e do desenvolvimento infantil, e as diferentes faixas etárias?
- Os indicadores são operacionais?

3.4. Determinar o que é preciso fazer para tornar operacional o conjunto de indicadores propostos

Esta etapa consiste em comparar o que já existe com o que se deseja obter. Ela implica revisitar as várias questões levantadas pelo estudo das fontes existentes, a fim de determinar a forma de aperfeiçoar os sistemas atuais, ou seja, os instrumentos utilizados, assim como os sistemas de coleta, de processamento e de disponibilização da informação (incluindo o treinamento das pessoas que divulgam a informação), e qual o seu custo.

Será necessário decidir a(s) idade(s) das crianças a partir da(s) qual(is) as informações serão coletadas: no nascimento? Aos 3 anos? Ao ingressarem na escola? Essas decisões sobre a idade para a qual serão criados os indicadores dependerão dos objetivos definidos e da maneira como são organizados os serviços e os

programas em favor das crianças pequenas. Por exemplo, argumenta-se em favor da coleta de informações no momento do ingresso no ensino compulsório. Nesse importante momento de transição para muitas crianças, um indicador pode refletir tudo o que tenha exercido influência sobre o seu desenvolvimento anterior e pode servir como linha de base para a avaliação posterior da criança nos primeiros anos do ensino compulsório.

Será necessário também, sem dúvida, indicar com precisão o que constitui um programa para a primeira infância. Uma breve análise dessa questão encontra-se no Anexo 1 ("Em que consiste um programa para a primeira infância?").

No caso de alguns indicadores, pode ser aconselhável trabalhar com uma amostra de crianças, em vez de toda a população. Uma amostra bem escolhida permite tirar conclusões para a população como um todo e, ao mesmo tempo, reduz os custos da coleta. A amostragem pode ser simplificada pela utilização de cadastros amostrais criados para outros fins, por exemplo, para pesquisas sobre emprego ou renda (caso da Jamaica, disponível na *Coordinators' Notebook* em língua inglesa). Pode-se utilizar também uma amostra de crianças no momento de ingresso no ensino compulsório, aproveitando os dados coletados para toda a população em um determinado momento e, ao mesmo tempo, coletando informações adicionais sobre um pequeno grupo de crianças, escolhidas aleatoriamente.

Utilizando uma amostra, as avaliações sobre as crianças poderão ser efetuadas por pessoal mais bem capacitado, de maneira que os resultados serão rigorosos e confiáveis, o que seria mais difícil se a coleta abrangesse todas as crianças. Além disso, a coleta de informações de uma amostra de crianças permite evitar os "rótulos", isto é, a caracterização de determinadas crianças como atrasadas. Foi pensando neste problema que o Grupo de Especialistas sobre Metas Nacionais de Educação dos Estados Unidos [*National Educational Goals Panel in the United States*] sugere, até mesmo, a utilização da técnica chamada matriz de amostragem, em que cada criança responde unicamente a uma parte do teste ou do protocolo; e, em seguida, todas as informações coletadas são reunidas para análise.

Para algumas dimensões do cuidado e do desenvolvimento infantil, a utilização de instrumentos de coleta de dados pode não ser um problema. Assim, na maior parte dos casos, há uma concordância não só em relação aos indicadores de saúde e nutrição que devem ser utilizados para monitorar a situação geral das crianças pequenas, mas também em relação aos instrumentos específicos a serem aplicados para atingir aquele objetivo. Todavia, não é assim tão fácil chegar a um acordo sobre as dimensões psicossociais do desenvolvimento infantil, nem de torná-las opera-

cionais. Realmente, é necessário um grande esforço para se chegar a um acordo sobre como coletar informações que venham a produzir indicações sobre os progressos no desenvolvimento da criança, em relação, por exemplo, ao desenvolvimento cognitivo, ao desenvolvimento da linguagem e da socialização, considerados na perspectiva geral do desenvolvimento humano, ou, de forma mais restrita, na perspectiva da preparação para o ensino compulsório²¹.

Tudo isso pode parecer um tanto difícil, mas é bom lembrar que um estudo conduzido pela *Childwatch*, que analisou a possibilidade de criar indicadores para monitorar a aplicação da *Convenção sobre os Direitos da Criança*, concluiu que na maior parte dos casos:

- é possível modificar a coleta de dados com baixo custo;
- existem muitas informações e o principal problema consiste em reuni-las e harmonizá-las;
- é possível utilizar os centros de coleta de dados já existentes, tais como escolas, hospitais e "observatórios".

Para maiores informações, ver o *website* do projeto: www.childwatch.uio.no/cwi/projects/indicators/index.html

Além disso, pode-se citar o exemplo do Nepal, onde um comitê da primeira infância, não encontrando um número suficiente de informações, decidiu criar seus próprios instrumentos e testá-los para utilizá-los, mais tarde, em todo o país.

Uma outra etapa poderia consistir em redigir uma proposta a ser apresentada a determinados grupos interessados, assim como às fontes de recursos nacionais e internacionais, de forma que o processo de criação do sistema desejado de indicadores possa ser posto em prática. Poderá ser necessário também proceder a um certo controle dos instrumentos e das medidas.

4. Um conjunto de possíveis indicadores

Não sem reservas, apresenta-se, a seguir, um conjunto de dezesseis indicadores a serem levados em consideração no debate sobre os indicadores que poderiam ser utilizados para o monitoramento dos programas destinados à primeira infância em âmbito nacional, com fins de sensibilização da opinião pública [*advocacy*] e de planejamento. Não se trata de recomendar sua aplicação imediata; são instrumentos que

²¹ Na publicação original de "*Coordinators' Notebook*", assim como na versão em língua francesa, são analisadas fontes úteis para se chegar a um acordo sobre os instrumentos e as medidas a serem utilizados para monitorar o desenvolvimento psicossocial (estudos de Grigorenko, de Sternberg e de Shepard, Kagan e Wurtz). [Nota do Revisor]

servem para alimentar um debate que conduza à definição de um conjunto de indicadores adequados a cada situação específica. Nossas reservas provêm de experiências anteriores quando se tomou esse conjunto de indicadores como ponto de partida para o debate sobre o projeto de indicadores do *Grupo Consultivo*. A apresentação dos mesmos parece ter sugerido uma posição pré-definida no debate, o que limitou a busca de alternativas.

Os dezesseis indicadores possíveis são organizados nas seguintes categorias:

- 4.1. Cobertura e acesso
- 4.2. Qualidade do programa
- 4.3. Compromisso político: políticas e financiamento
- 4.4. Custos e gastos
- 4.5. Efeitos dos programas sobre as crianças e os pais

4.1. Cobertura e acesso

■ **Indicador 1. Taxa bruta de matrícula: taxa bruta de matrícula em programas destinados à primeira infância, expressa em percentual do grupo de idade considerado, em um dado ano**

Por que criar este indicador?

Em partes anteriores deste artigo, criticou-se a maneira como este indicador está sendo internacionalmente utilizado. Entretanto, o indicador tem valor por revelar a medida em que uma sociedade oferece serviços para a primeira infância. A suposição é de que, ao participar desses programas, as crianças têm uma experiência agradável, que também as prepara melhor para a escola e para a vida. Teoricamente, então, quanto mais próxima de 100% for a taxa de cobertura, tanto melhor. É importante, no entanto, qualificar essa interpretação, porque nem todas as crianças, em todas as idades, vão necessariamente precisar ou tirar proveito por participar de um programa. Além disso, alguns programas são de tão baixa qualidade que podem ser prejudiciais às crianças que os freqüentam. Portanto, é imperativo que este indicador quantitativo seja complementado por indicadores de qualidade.

Provavelmente, a distribuição dos serviços para a primeira infância em uma sociedade será desigual, favorecendo, em geral, áreas urbanas, grupos sociais dominantes e famílias mais abastadas. A utilização dos serviços pode também variar segundo o gênero. Ao desagregar os dados e ao considerar os indicadores por subgrupos de população, deveria ser possível revelar essas variações e, assim, tanto apoiar os esforços de sensibilização da opinião pública [*advocacy*], quanto incentivar a busca de ações apropriadas, que ajudem a equilibrar a distribuição dos serviços.

Se o indicador de cobertura for acompanhado longitudinalmente (particularmente para os subgrupos

de população desagregados por idade e, talvez, por outras características), será possível determinar onde a sociedade está concentrando seus maiores esforços, em direção a quais tipos de programas ela se orienta e quais são os beneficiários.

Se o dado puder ser desagregado por idade, será possível comparar os indicadores dos diferentes países. Quando tais indicadores de matrícula são relacionados aos indicadores de contexto, como o PIB per capita, é possível verificar se um país específico está se esforçando para ofertar serviços à altura do que dele se espera, considerando os recursos de que dispõe.

Quais informações são necessárias para calcular este indicador?

1. A soma do número total de crianças de diferentes idades (até a idade de ingresso no ensino compulsório), que freqüentam programas destinados à primeira infância que respondam aos critérios de idade e de organização que definem um programa.
2. Uma contagem atualizada da população que indique o número de crianças em cada uma das categorias de idade relevantes: 0, 1, 2, 3, etc.

Fontes O dado sobre a matrícula pode ser fornecido pelos vários ministérios responsáveis pelos programas destinados à criança pequena. Os dados relativos à população serão provenientes de censos ou de pesquisas nacionais recentes. A partir das pesquisas em domicílio, será também possível obter os dados sobre freqüência; neste caso, a pesquisa deverá conter perguntas tais como: “Seu filho está sendo cuidado ou educado por alguém fora de casa? (Regularmente? Ou por um período de no mínimo três horas por dia?)”; e “Em caso afirmativo, por quem?” (com uma lista das alternativas mais previsíveis).

Com essas duas questões, torna-se possível conhecer as modalidades de atendimento não-formais (ou que estejam fora do sistema formal), tanto quanto a freqüência no sistema formal, segundo diferentes opções. Seria possível, também, calcular um indicador de utilização de serviços para cada grupo de idade e ou ainda desagregar os dados segundo as características econômicas e sociais das famílias.

Este indicador foi detalhadamente analisado porque é o mais utilizado em programas destinados à primeira infância. Ao mesmo tempo, ele raramente é calculado de maneira precisa e, em geral, não é desagregado por idade. Espera-se, assim, aperfeiçoar seu cálculo.

■ **Indicador 2. Educação de pais. Número de crianças, cujos pais participam de programas de educação sobre a primeira infância, expresso em percentual do grupo de população correspondente**

Por que criar este indicador?

Os programas de educação de pais complementam os serviços destinados diretamente às crianças e podem

ser muito efetivos, impactando o desenvolvimento e a aprendizagem da criança. Para a definição das políticas, do planejamento e das ações de sensibilização da opinião pública [advocacy], é instrutivo verificar se determinada sociedade fixa suas prioridades na educação dos pais ou na oferta de serviços, e como essas diferentes estratégias evoluem no tempo. Observa-se uma tendência atual, em alguns países, de expandir rapidamente a educação dos pais, a fim de se atribuírem o mérito de agir em favor da primeira infância e, ao mesmo tempo, de negligenciar a oferta concreta de serviços. Por exemplo, no México, a cobertura dos programas de educação dos pais de crianças com idade inferior a quatro anos aumentou em 95% durante os últimos cinco anos, enquanto verificou-se apenas uma expansão de 12% dos programas desenvolvidos em espaços especialmente destinados à primeira infância.

Quais informações são necessárias para calcular este indicador?

1. O número de crianças (do nascimento até o ingresso no ensino compulsório), cujos pais ou pessoas que delas cuidam estão matriculados em programas de educação de pais.

Em cada país, será necessário decidir sobre os critérios a serem aplicados para definir quais programas de educação de pais incluir (p. ex., o número de horas ou a frequência das reuniões, ou a entrega de certificado, de acordo com um sistema pré-determinado). Pode fazer sentido, incluir, na categoria dos programas de educação de pais, os programas que permitem que o professor/educador(es) se reúna(m) freqüentemente com os pais (uma vez por semana ou de 15 em 15 dias), durante determinado período de tempo, perfazendo, por exemplo, no mínimo vinte sessões com duração de, no mínimo, uma hora cada. Certamente vinte horas de educação de pais não são suficientes e esse teto talvez devesse ser elevado. Não está claro se os tipos de programa indicados a seguir, por vezes qualificados como "educação de pais", devem ser incluídos; nossa inclinação seria deixá-los de lado.

- Mensagens televisivas sobre cuidados com a criança e sobre o desenvolvimento infantil, assistidas pelos pais.
- Séries de TV sobre essas questões (a menos que estejam relacionadas a um debate que reúna, periodicamente, as pessoas para a análise de seu conteúdo, e que essas séries se prolonguem por, no mínimo, 20 sessões).
- Cursos matrimoniais para os pais.
- Consultas informais dispensadas pelos profissionais de saúde.
- Palestras organizadas em centros de saúde cujo tema sejam apenas a imunização, a diarreia e outras questões relativas a doenças. Entretanto, se fizerem parte de um conjunto sistemático e integrado de debates e reuniões periódicos, que

tenham uma duração mínima de vinte horas, essas palestras devem ser incluídas.

O leitor deve observar que este indicador é expresso pelo número de crianças, cujos pais ou pessoas que delas se ocupam estão inscritos em programas, e não pelo número desses pais ou pessoas. Isto situa o indicador fora do campo da educação de adultos, e o coloca no da primeira infância.

Para calcular o número de crianças potencialmente beneficiadas pela educação de pais, será provavelmente necessário estimar (ou determinar a partir dos dados de censos) o número de crianças indiretamente beneficiadas, multiplicando-se o número de adultos matriculados no programa pelo número médio de crianças com menos de seis anos de idade por família. Se, por exemplo, um programa tem 400.000 pais e pessoas que se ocupam das crianças matriculados e a média de crianças pequenas é de 1,3 por família, o número total de crianças será 520.000.

2. A população de crianças no grupo relevante.

Uma outra razão pela qual este indicador deve referir-se às crianças e não tanto aos adultos é a dificuldade de definir, para estes últimos, o "grupo de população relevante". Pode por exemplo ocorrer que a educação de pais seja ministrada a adolescentes que ainda não têm filhos (mas podem estar cuidando de crianças pequenas ou terão essa responsabilidade no futuro). Os programas podem, também, incluir os avós ou outros membros da família que no momento não têm crianças pequenas, mas que são responsáveis pelo cuidado e educação das crianças na família ampliada.

Focando nas crianças e supondo que cada pessoa inscrita em um programa de educação de pais tenha crianças sob sua responsabilidade, pode-se tomar por base o número total de crianças pequenas na população, à semelhança do que foi feito para o primeiro indicador.

Entretanto, os programas de educação de pais freqüentemente têm um público-alvo; assim, trata-se de dirigir tais programas não a todas as crianças em determinada sociedade, mas, sobretudo, às crianças e famílias pertencentes a certas categorias (rural, pobre, ou outra). Neste caso, mantendo a coerência, a população relevante deveria ser o grupo específico de crianças nas famílias que apresentem aquelas características.

Fontes A principal fonte de informação para este indicador serão as pesquisas periódicas de programas destinados aos pais, realizadas pelos órgãos administrativos competentes.

4.2. Qualidade do Programa

"Qualidade" é um conceito vago. A lista abaixo apresenta diversos elementos que, segundo parece, permitem definir a qualidade de um programa efetivo de educação infantil. Cada um deles poderia servir para elaborar um indicador.

ELEMENTOS DE QUALIDADE DOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO DESTINADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA

Elementos que definem a qualidade e têm sido associados com a efetividade dos programas de educação destinados à primeira infância incluem o seguinte:

METAS E OBJETIVOS Metas e objetivos claros, bem fundamentados e compartilhados por professores e pais, compreendidos pelas crianças e suscetíveis de serem modificados através de um processo que envolva todos os interessados. O caminho que conduz a um entendimento em relação às metas e aos objetivos é, às vezes, mais importante do que os próprios resultados.

PROFESSORES/EDUCADORES/OUTROS PROFISSIONAIS A presença contínua de adultos sensíveis, saudáveis, compromissados, afetivos e responsáveis que, em decorrência de sua experiência e formação, têm conhecimento sobre o processo de desenvolvimento da criança e interagem com ela de maneira consistente e respeitosa, ajudando-a sem lhe causar medo.

CURRÍCULO Um currículo testado que se apóie em uma visão global do desenvolvimento da criança; que lhe proporcione uma variedade de experiências significativas de aprendizagem, estimulantes e prazerosas, para que ao mesmo tempo 'crie raízes e aprenda a voar'; que estimule as crianças a brincar, explorar e iniciar suas próprias atividades de aprendizagem; e que respeite e responda às diferenças individuais. Um currículo de qualidade integra educação e cuidado, respondendo às necessidades físicas, sociais e emocionais das crianças, bem como às suas necessidades de desenvolvimento cognitivo e intelectual. Além disso, deve favorecer relações saudáveis da criança consigo própria, com os outros e com o meio ambiente.

ESPAÇO FÍSICO Um ambiente limpo, arejado, estimulante, seguro e saudável, que ofereça espaço suficiente para que as crianças possam brincar.

AValiação Utilização de métodos de avaliação sistemáticos, validados pelos professores/outras profissionais/educadores e pais, que visem adequar o ensino às necessidades das crianças.

NÚMERO DE CRIANÇAS POR ADULTO Número suficientemente baixo para permitir uma freqüente interação e uma atenção pessoal, quando necessário.

CAPACITAÇÃO E SUPERVISÃO Capacitação em serviço adequada e apoio da supervisão, fomentando um contínuo crescimento profissional e pessoal.

DIREÇÃO DO PROGRAMA Uma direção clara, que empregue muito tempo na coordenação e gerenciamento, mantendo-se, ao mesmo tempo, próxima do processo cotidiano de educação e de socialização das crianças.

PARTICIPAÇÃO DOS PAIS E DA COMUNIDADE Envolvimento e participação reais das famílias e das comunidades como parceiros do Programa, ajudando a estabelecer normas apropriadas, a funcionar bem e a adaptar o atendimento às condições e necessidades locais, enquanto, ao mesmo tempo, famílias e comunidades aprendem a melhorar a atenção prestada às crianças pequenas.

RECURSOS Uma quantidade de recursos materiais e financeiros consistente e permanente, suficiente para permitir trabalhar, de maneira adequada, com as crianças e de promover atividades educacionais, de forma que os professores não se desviem de sua tarefa primordial de educar crianças.

Fonte: Ball, 1994; Moss and Pence, 1995; Schweinhart, 1995; NAEYC, 1986; Basili, 1994.

Os participantes de qualquer processo de criação de indicadores para a primeira infância são vivamente incentivados a sugerir outros indicadores, eventualmente a partir dos dados existentes e/ou segundo o que julgam ser mais adequado ao seu contexto específico, além daqueles que são indicados mais abaixo. Por exemplo, uma publicação recente da UNESCO sugeriu os seguintes critérios, que possibilitariam determinar a qualidade de um programa de educação:

- Freqüência regular e pontual dos professores.
- Freqüência assídua das crianças.
- O professor mantém atualizados os registros relativos a todas as crianças.
- O professor conhece o nome e o histórico de todas as crianças.
- Tempo despendido em atividades acadêmicas de nível superior.
- Materiais/Atividades interessantes/adequadas
- Estratégias de aprendizagem participativa.
- Adequação do ensino aos interesses e às habilidades da criança.
- Emprego do tempo de forma organizada e planejada.
- Ambiente de trabalho confortável (temperatura, iluminação).
- Ambiente de aprendizagem atraente.
- Acesso a veículos de comunicação (rádio).
- Regularidade na correção dos trabalhos dos alunos e rápido retorno.
- Preparação de todas as aulas.
- Direção escolar efetiva.
- Supervisão/apoio profissional regulares.
- Respeito mútuo (professor-aluno, aluno-aluno, aluno-professor).
- Materiais/Atividades de enriquecimento/ de aceleração ou recuperação.
- Monitoramento regular das aprendizagens fundamentais.
- Teoria coerente sobre como as crianças aprendem.

Estes critérios foram definidos tendo em mente mais o ensino compulsório do que a pré-escola, e supõem a aplicação de um instrumento de observação, embora possam servir para orientar pessoas-chave sobre os tipos de indicadores de que necessitariam para tomar decisões relativas às políticas e à programação pedagógica.

É comum ouvir dizer que os elementos determinantes da qualidade de um programa são os profissionais de educação e cuidado. Todavia, a habilidade dos mesmos está condicionada, em certa medida, ao número de crianças pelas quais são responsáveis. Isso nos leva a um possível primeiro indicador de qualidade, que é freqüentemente calculado.

■ Indicador 3. Número de crianças por professor/ outro profissional

Por que criar este indicador?

A maior parte dos países estabelece normas relativas

à razão crianças/professor ou crianças/profissional que se ocupa das crianças. Essas normas geralmente diferem em função da faixa etária. Parte-se da hipótese de que é preferível ter um número menor de crianças por professor porque isso permite que o adulto preste atenção mais individualizada às crianças, o que, presume-se, asseguraria uma melhor aprendizagem e desenvolvimento. Um número muito grande de crianças por professor tende a restringir as atividades individualizadas, exigindo do educador uma atenção concentrada no controle e manejo do grupo, ao invés de favorecer a aprendizagem das crianças através da exploração e da atenção às suas necessidades individuais.

Advertência Este indicador pode fornecer um bom resultado para a avaliação de programas específicos; no entanto, para que ele tenha significado no âmbito de um sistema, é necessário desagregá-lo pela idade da criança atendida e/ou por tipo de programa, porque as normas diferem por idade, variando de um adulto para cada quatro ou cinco crianças de 1 ano de idade, até um adulto para cada vinte e cinco crianças de 5 anos de idade. Se todas as crianças são consideradas, independentemente de sua idade, e se esse total for relacionado ao número de adultos, a média resultante será de difícil interpretação. Isso será menos freqüente se o número de alunos puder ser classificado segundo o tipo de programa, procedendo, ao mesmo tempo, à distinção entre as pré-escolas – destinadas às crianças entre 4 e 5 anos de idade – e os programas destinados especificamente às crianças com menos de 4 anos.

Quais informações são necessárias para criar este indicador?

1. O número de crianças freqüentes em programas destinados à primeira infância.

O ideal seria indicar o número de crianças por faixa etária. Será provavelmente difícil empreender a operação de relacionar, diretamente e de forma a produzir significado, o total obtido ao número de adultos responsáveis por aquelas crianças. Entretanto, caso sejam realizadas pesquisas periódicas em determinadas instituições, pode-se tentar obter essa informação recorrendo aos dados no "momento zero". Outra solução seria classificar as crianças por tipo de programa, buscando distinguir as pré-escolas, que atendem crianças nos anos que precedem imediatamente seu ingresso na escola (em geral, as crianças de 4 e 5 anos de idade), dos programas que enfatizam a atenção às crianças pequenas.

2. Número de professores/outras profissionais que atuam diretamente com as crianças, segundo a faixa etária das crianças.

Segundo as *Diretrizes Técnicas* de EPT, os professores são "pessoas que, no exercício de sua profissão, servem de guia e orientam as experiências de aprendizagem dos alunos de forma a possibilitar a aquisição de conhecimentos, de atitudes e de competências estipuladas em uma proposta pedagógica específica". Se



New Delhi, India: Aga Khan Foundation/0248-067/Jean-Luc Ray

O processo de revisão, desenvolvimento e testagem de indicadores de campo ajuda na construção de uma base para as discussões multissetoriais, envolvendo as áreas de saúde, educação e bem-estar social

essa definição fosse aplicada, todos os professores que não possuem a necessária qualificação profissional seriam excluídos, assim como todas as instituições que não seguem a proposta pedagógica definida. Não está claro se os auxiliares dos professores deverão ser incluídos. Essas decisões têm de ser tomadas, para se chegar ao número total de professores/outras profissionais que atuam diretamente com as crianças pequenas. Supõe-se que o pessoal administrativo e de supervisão não deva ser incluído (a menos que desempenhe um duplo papel, e também exerça a função de professor).

Em nossa opinião, para calcular este indicador, dever-se-ia contar todos os adultos que atuam diretamente com as crianças, porque muitos sistemas contratam um grande número de adultos não titulados que, entretanto, são capazes de dispensar muita atenção e afeto às crianças, além de favorecerem a aprendizagem que irá ajudá-las em seu desenvolvimento. A titulação será objeto de outro indicador.

Fontes A principal fonte de informação para este indicador virá das pesquisas periódicas efetuadas nas várias instituições que atendem as crianças de 0 a 6 anos, promovidas pelos serviços administrativos competentes.

■ **Indicador 4. Qualificação de professores. Percentual de professores/outras profissionais qualificados que atuam diretamente com as crianças**

Por que criar este indicador?

Em geral, pressupõe-se que professores ou outros profissionais que atuam diretamente com as crianças

mais bem qualificados dispensarão uma melhor atenção a elas. Os países freqüentemente orgulham-se de terem um alto percentual de professores qualificados. Este indicador é sugerido como forma de avaliar o grau de formação do pessoal que trabalha nos programas, e de ocasionalmente indicar o tipo de preparação adicional que será necessária.

Advertência Frequentemente, uma pessoa “melhor qualificada” é definida tendo como parâmetro a sua titulação; usualmente, faz-se referência a um nível de escolaridade que indica a conclusão de um curso específico de educação infantil, ou à obtenção de um certificado comprovando que um certo número de critérios foi satisfeito. Embora no geral isso seja verdade, sabe-se que a qualificação formal não garante, por si, bons professores; a falta de experiência, a fraca motivação, o descontentamento com a baixa remuneração e a falta de autoconfiança, entre outros motivos, podem impedir que os diplomados se tornem bons professores. Sabe-se também que, em todo o mundo, muitos professores e profissionais sem qualificação colocam seus conhecimentos, sua experiência e sua dedicação a serviço da primeira infância, de tal modo que acabam influenciando mais na vida das crianças do que muitos professores formados ou diplomados. Finalmente, é possível prover cuidados de qualidade ao associar um pessoal altamente qualificado e experiente com auxiliares ou assistentes competentes que, embora não formalmente qualificados, estejam sendo capacitados em serviço.

Por essas razões, as qualificações dos professores constituem, na melhor das hipóteses, um indicador de qualidade bastante aproximativo que, em certos casos, pode até mesmo não ser especialmente válido ou útil, a menos que a definição de qualificação vá além do diploma de certificação oficialmente reconhecido, incluindo, além do processo de certificação padrão, a experiência adquirida e os cursos de capacitação freqüentados.

Quais informações são necessárias para criar este indicador?

1. Número de pessoas com qualificação.

Antes de tudo, deve ser definido o que significa “ser qualificado”; em seguida, devem ser coletadas informações a fim de determinar o número de profissionais que atuam diretamente com as crianças (*staff*), que satisfazem os critérios dessa qualificação.

2. Número total de professores/outras profissionais que atuam diretamente com as crianças.

Por ocasião da análise do indicador nº 3, sugeriu-se utilizar uma definição suficientemente ampla de “profissionais que atuam diretamente com as crianças”, de forma a incluir todos os adultos diretamente responsáveis pelas crianças em determinado programa.

Fontes A principal fonte de informação para este indicador virá das pesquisas efetuadas em instituições que desenvolvem programas para a primeira infância, pro-

movidas pelos serviços administrativos competentes.

■ **Indicador 5. Ambiente físico**

Neste aspecto, não será sugerido nenhum indicador específico; no entanto, aqueles que quiserem podem entrar num acordo sobre um indicador de qualidade do ambiente físico, que seja apropriado ao contexto. Existe uma grande variedade de instrumentos que permitem proceder a essa avaliação em função de fatores, tais como o espaço disponível por criança, as precauções de segurança tomadas, a existência de instalações sanitárias limpas e funcionais, a disponibilidade de água potável, etc.

Para este indicador, a principal fonte de informação será proveniente, provavelmente, de pesquisas periódicas efetuadas em instituições que desenvolvem programas para a primeira infância, promovidas pelos serviços administrativos competentes. Entretanto, pode ser necessário promover uma pesquisa especial (p. ex., como foi feito na Namíbia)²².

■ **Indicador 6. Currículo e interação**

Provavelmente, o melhor indicador de qualidade dos programas destinados à primeira infância seria um indicador que captasse a qualidade da interação entre adultos e crianças em instituições de educação e cuidado da criança pequena. Para tanto, seria necessário proceder a observações sistemáticas em uma amostra de diferentes tipos de programas. Um exemplo de estudo que fornece esse tipo de dado é a pesquisa do IEA sobre a educação *pré-primária*, que utilizou o mesmo questionário em instituições de educação e cuidado de 15 países. Além de medir a percentagem de tempo em que as crianças estão interagindo com adultos ou com outras crianças, o estudo produz informações sobre alguns aspectos da proposta pedagógica, tais como: 1) a variedade dos tipos de atividades das quais as crianças participam e a estrutura de grupo proposta pelo professor; 2) quem propõe a atividade da qual a criança participa (a criança ou o professor); e 3) percentual de casos observados em que os professores escutam as respostas ou comentários das crianças²³. Embora tais observações sejam bastante dispendiosas e demoradas, o esforço pode valer a pena.

Obviamente, o exposto acima não esgota todas as possibilidades de elaboração de indicadores de qualidade. Por exemplo, pode-se também julgar a qualidade dos programas em função dos efeitos que eles têm sobre as crianças. Os efeitos serão tratados mais adiante, em uma categoria distinta.

²² Para conhecer esta experiência, remeter-se à publicação em inglês. [Nota do Revisor]

²³ O estudo do IEA sobre a educação *pré-primária* foi conduzido pela *High/Scope Educational Research Foundation* (Fundação de Pesquisas Educacionais Avançadas).

O Projeto de Educação Pré-primária do IEA: Estudo Comparativo dos Programas destinados à Primeira Infância em 15 Países

O Projeto de Educação Pré-Primária do IEA [*The IEA Preprimary Project*]²⁴ é um estudo comparativo inovador, realizado em três fases e em países de quatro continentes, sobre os serviços destinados à primeira infância. Seu objetivo é identificar os espaços em que as crianças pequenas de diferentes países passam o tempo, avaliar a "qualidade de vida" das crianças nestes espaços e verificar como esses espaços afetam o desenvolvimento intelectual, social e escolar das crianças com 7 anos de idade. A idéia desse estudo emergiu das mudanças sociais, econômicas e demográficas que ocorreram nas últimas três décadas, que levaram ao aumento da demanda por serviços destinados às crianças pequenas, obrigando, por conseguinte, os países a buscar informações mais completas, com o intuito de responderem às necessidades emergentes das famílias.

Com certeza, os países precisam de informações sobre a qualidade das experiências vivenciadas pelas crianças pequenas nas diferentes modalidades de atendimento e sobre os efeitos dessas experiências em seu desenvolvimento futuro. Tais informações podem ajudar os quadros dirigentes a elaborar programas que atendam à crescente demanda por serviços destinados às crianças pequenas, além de colaborar com os órgãos de governo em suas tentativas de integrar o planejamento dos programas em favor da primeira infância com outros aspectos do planejamento social e econômico de longo prazo.

Pontos fortes do Projeto

Um dos pontos fortes do Projeto é que os 15 países participantes²⁵ disponibilizam informações sobre várias questões, dentre as quais: forma de governo, população e estágio de desenvolvimento. Como esses países em geral não apresentam taxas de mortalidade infantil muito elevadas, podem consequentemente deixar de lado as preocupações com a sobrevivência das crianças e se empenharem em lhes ofertar serviços

de educação e cuidado adequados.

Outro ponto forte do estudo é que ele se beneficia da cooperação e das valiosas contribuições de pesquisadores especialistas da primeira infância, nos países participantes, assim como de um centro de coordenação, que normalmente está vinculado a uma universidade ou a um órgão de governo. Além disso, o projeto é dirigido por uma pessoa que conhece bem os serviços locais em favor da primeira infância, os aspectos organizacionais das instituições locais voltadas para a primeira infância e as principais características culturais ou étnicas dos países estudados. Um importante ponto forte é a participação dos coordenadores nacionais da pesquisa em todos os estágios de elaboração e de implementação desse projeto de cunho internacional e, sobretudo, da elaboração de todos os instrumentos necessários — entrevistas, questionários, protocolos e roteiros de observação e avaliação do estágio de desenvolvimento das crianças.

A FASE 1 (1986-1994) permitiu conhecer as características das políticas nacionais de educação e cuidado da primeira infância (ECPI) (Olmsted e Weikart, 1989) e partir de uma pesquisa domiciliar para identificar e caracterizar, nos diferentes países, as principais modalidades de atendimento utilizadas pelas famílias para a educação e cuidado das crianças pequenas (Olmsted e Weikart, 1994). *Situação atual:* fase concluída.

NA FASE 2 (1989-2000), lançou-se mão de um amplo leque de dados de observação (para informações mais detalhadas, ver mais adiante) e de entrevistas para analisar, em cada país, o emprego do tempo, as características interativas e estruturais das principais modalidades de serviços para as crianças e para explorar os efeitos dos programas e dos fatores familiares sobre o estágio de desenvolvimento das crianças de quatro anos de idade. Quatro monografias apresentarão as conclusões das pesquisas efetuadas no decorrer da fase 2:

- Opinião dos professores e pais sobre as dimensões mais importantes do desenvolvimento das crianças pequenas (Weikart, 1999).
- Características do espaço físico das modalidades de atendimento destinadas à primeira infância (no prelo em 2000).
- Conclusões das observações realizadas nas instituições e estabelecimentos destinados à primeira infância
- Estágio de desenvolvimento das crianças com 4 anos de idade e relação entre esse fator e as características do ambiente familiar

Situação A primeira monografia já foi publicada e a segunda deverá estar concluída em 2000; continuam os trabalhos referentes às outras duas.

NA FASE 3 (1993-2000) o projeto será finalizado, documentando a maneira como essas experiências vivenciadas na primeira infância afetam o desenvolvimento das crianças de 7 anos de idade, ou seja, uma idade em que todas as crianças dos países participantes já terão tido, no mínimo, um ano de escolaridade obrigatória. O objetivo dessa fase final é analisar as relações entre as experiências vivenciadas aos 4 anos de idade em programas para a primeira infância, e o desenvolvimento cognitivo, da linguagem, social e escolar aos 7 anos de idade — todos eles fatores relevantes para o desempenho e sucesso no ensino compulsório.

Situação: A coleta dos dados da fase 3 foi concluída.

Elaboração dos instrumentos necessários à fase 2

Por ocasião da elaboração dos instrumentos de observação, os grupos de coordenadores da pesquisa trabalharam para assegurar que seus resultados não tivessem relação direta com o estágio de desenvolvimento de um país, ou com o nível socioeconômico das crianças que freqüentavam os diversos serviços. De comum acordo, eles decidiram também que, para fazer comparações des-

critivas entre os vários tipos de serviços, os sistemas de observação final deveriam ser igualmente adequados a todas as modalidades de serviços destinados às crianças (isto é, tanto a um programa de educação pré-escolar na zona urbana da Bélgica, quanto a um grupo informal de crianças confiadas ao cuidado de alguém em uma zona rural da Tailândia). Conseqüentemente, os coordenadores concentraram sua atenção mais nos processos ocorridos dentro das instituições do que nas suas características físicas. A observação concentrou-se em três áreas: 1) organização do tempo das crianças pelo adulto; 2) atividades das crianças e interações destas com outras crianças e com os adultos; e 3) comportamento e interações dos adultos com as crianças. Ao elaborar estes sistemas de observação, os grupos de coordenadores

tiveram dois objetivos principais: descrever o que se passava, realmente, em um serviço destinado à criança e avaliar a qualidade do serviço, com base nos processos nele ocorridos. Até então, avaliava-se, sobretudo, a qualidade das modalidades de atendimento com base em indicadores de 'input' (estáticos) (isto é, número de anos de experiência dos professores, tamanho dos grupos, etc.). Embora estes fatores fossem considerados importantes para descrever a boa qualidade de um programa, o grupo de coordenadores quis avaliar a qualidade em função das atividades e das interações que realmente ocorriam, no interior destes serviços.

Para maiores informações, entrar em contato com *High/Scope Educational Research Foundation*. Endereço: 600 North River Street, Ypsilanti,

MI 48198-2898. Tel: (734) 485-2000;
Fax: (734) 485-0704;
e-mail: info@highscope.org



Mazeem Abad, Pakistan; Aga Khan Foundation/0614-010/jean-luc ray

²⁴ A *High/Scope Educational Research Foundation* (Fundação de Pesquisas Educacionais Avançadas) é o Centro Internacional de Coordenação e o Centro Nacional de Pesquisa dos EUA para o Projeto de Educação Pré-primária do IEA.

²⁵ Os 15 países participantes nas fases 2 e 3 do Projeto do IEA sobre a educação *pré-primária* são os seguintes: Bélgica, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, na Europa Ocidental; Eslovênia, Polônia e Romênia, na Europa Oriental; China (República Popular da), Hong Kong, Indonésia e Tailândia, na Ásia, além dos Estados Unidos da América.

4.3. Compromisso político: políticas e financiamento

■ Indicador 7. Políticas. Existência de uma política e/ou de um plano nacional para a primeira infância

Por que criar este indicador?

No âmbito do monitoramento da *Convenção sobre os Direitos da Criança*, tornou-se uma prática perguntar aos países se tinham uma política consistente de defesa dos direitos da criança e se haviam elaborado um plano nacional de ação baseado em tal política, especificando as metas, as atividades e os resultados esperados. Supõe-se que tornando a política de direitos da criança explícita e implementando um plano, dispõe-se de uma base não apenas para agir, mas também para fazer o monitoramento das ações. O compromisso político é avaliado a partir da simples presença ou ausência de uma política e de um plano.

Advertência Embora este indicador possa ser útil para proceder a uma rápida comparação entre os países, ele provavelmente não terá a mesma utilidade em âmbito nacional. Nesta escala, poderia ser mais útil estudar as políticas e os planos para verificar até que ponto tais planos são integrados e se eles visam atingir os membros mais pobres da sociedade tanto quanto a classe média ou os ricos. Além disso, apesar de todos os países terem uma política em favor da primeira infância, ocorre de ela não ser explícita e, na prática, traduzir-se pela inação. Em alguns países, pode existir uma política explícita, que pode ser ignorada. Todos

os países possuem uma política de educação. Alguns países têm políticas que relacionam os cuidados com a criança ao trabalho feminino (ou ao trabalho de membros da família); outros incorporam a educação de pais nos planos de ação de educação e/ou de saúde; outros ainda possuem uma política e um plano de nutrição e de alimentação. No entanto, é raro que todos esses elementos estejam reunidos em uma política e em um plano únicos, especificamente dirigidos às crianças pequenas. Por conseguinte, pode ser difícil elaborar um indicador significativo que capte, de uma forma geral, o compromisso com a primeira infância.

Os participantes podem querer debruçar-se sobre as atuais políticas para verificar se existe alguma que responda a um certo número de critérios considerados essenciais para toda boa política, usando-os como um indicador que permite medir se um país está em vias de atingir o objetivo de uma boa política em favor da primeira infância.

■ Indicador 8. Financiamento. Percentual do orçamento da educação destinado ou gasto com programas para a primeira infância

Por que criar este indicador?

Quando a maior parte dos programas para a primeira infância é confiada ao setor Educação, este indicador pode ser bastante útil; se tal implementação é distribuída entre numerosos órgãos, o indicador pode não ser tão pertinente. A título de exemplo, na Jamaica foi possível mostrar que apenas 2% do orçamento da

educação foram destinados à educação *pré-primária*, enquanto o número de crianças nela matriculadas representava quase 20% do total de matrículas na rede de educação.

Se este indicador for considerado adequado e útil, seria preferível trabalhar com dados relativos às despesas, em vez de orçamentários. Os orçamentos traduzem, às vezes, mais uma intenção política do que uma realidade; e importantes transferências de uma rubrica para outra são efetuadas ao longo do ano. Entretanto, o inconveniente de utilizar as despesas é que provavelmente os dados não serão tão recentes.

4.4. Custos e gastos

■ Indicador 9. Custos (ou gastos médios) por governo e por criança, com programas destinados à primeira infância

Por que criar este indicador?

Presume-se que quanto maior o gasto por aluno (considerando a inflação e/ou o poder aquisitivo), maior o compromisso do governo com a primeira infância. Além disso, por vezes sugere-se que maiores gastos indicarão que um sistema é de mais alta qualidade. É possível, entretanto, imaginar que maiores gastos podem simplesmente refletir maior ineficiência e não resultar em melhoria da qualidade. Por essa razão, é importante dispor de dados, tanto sobre os efeitos dos gastos, como sobre as despesas atuais.

■ Indicador 10. Custos (ou gastos médios) por governo e por criança, com programas destinados à primeira infância, em percentagem do PNB per capita

Por que criar este indicador?

Se o objetivo é verificar o nível de desempenho de um país em relação a outros países, os gastos deverão ser inseridos em seu contexto para que as comparações possam ter sentido. Uma forma de proceder consiste em estabelecer uma relação entre os gastos por criança e o PNB *per capita*. Dessa maneira, é possível verificar se um país depende o mesmo esforço relativo em programas destinados à primeira infância.

■ Indicador 11. Gasto médio por criança e por família em programas para a primeira infância (crianças abaixo de 6 anos), em percentagem do salário mínimo (ou da renda familiar)

Por que criar este indicador?

Uma coisa é avaliar os gastos públicos em favor da primeira infância, outra coisa é determinar até que ponto as famílias comprometem seus próprios recursos com esses programas. Se a filosofia de um governo é ofertar serviços universais para as famílias a baixo custo ou gratuitamente, este indicador terá menos significado do que se a sua filosofia for a de incentivar as famílias a investir em suas próprias crianças. Se este indicador está associado à renda familiar (ou é

avaliado em função dessa renda), ele será também bastante revelador acerca das desigualdades relativas aos serviços.

Para criar este indicador, será necessário dispor de pesquisas em domicílio que colem informações sobre gastos com educação e cuidado em favor das crianças pequenas.

4.5. Efeitos dos programas sobre as crianças e os pais

Esta dimensão do indicador é extremamente importante e não foi incorporada, adequadamente, nas avaliações dos programas em favor da primeira infância. Para complementar as medidas de cobertura e de qualidade, que já foram medidas pelos *inputs* ou pelos processos do programa, é necessário ter uma idéia sobre os efeitos do programa. "Mais" nem sempre significa "melhor". Uma mudança do currículo pode ou não ser acompanhada por uma mudança no estágio de desenvolvimento das crianças que participam dos programas.

■ Indicador 12. Desenvolvimento da criança

Por que criar este indicador?

Um importante objetivo dos programas para a primeira infância é, ou deveria ser, o de produzir efeitos positivos no desenvolvimento da criança; por este motivo, espera-se que o estágio de desenvolvimento da criança seja mensurado. Considera-se "desenvolvimento ideal" quando a criança é capaz de adquirir as competências e os comportamentos culturais que lhe permitam agir, efetivamente, em seu contexto atual, assim como se adaptar, com sucesso, quando ocorrem mudanças no contexto e/ou saber provocar mudanças.

O uso de um indicador de estágio de desenvolvimento da criança em determinado país pode ou não estar relacionado à expansão ou melhoria dos programas relativos à primeira infância. As melhorias podem estar relacionadas, por exemplo, a uma mudança da situação econômica ou a uma melhor educação dos pais. Se o objetivo é verificar se os programas exerceram algum impacto, é preciso criar este indicador para as regiões nas quais o programa esteja em funcionamento e para as regiões que ainda não tenham programa a fim de poder estabelecer uma comparação.

Quais informações são necessárias para criar este indicador e como podem ser coletadas?

Vários testes, escalas e dados de observação podem ser usados para estabelecer um indicador de desenvolvimento da criança. Cada país terá de determinar o que julga ser o indicador mais adequado para o desenvolvimento da criança, além de determinar em que idade deve ser coletada a informação. Existem, literalmente, centenas de testes e escalas que, segundo se presume, avaliam o desenvolvimento infantil. O problema, em qualquer cenário nacional, pode advir da dificuldade em se chegar a um entendimento sobre



Nyeri, Kenya: Aga Khan Foundation/0739-064/Jean-Luc Ray

Os indicadores de desenvolvimento físico e emocional da criança deveriam ser acrescentados àqueles relativos ao estágio cognitivo e ser incluídos na definição e medição da “preparação para a escola”

as medidas e instrumentos específicos que devem ser utilizados para medir o desenvolvimento da criança, tanto de forma geral, quanto relacionadas com as dimensões das diferentes idades. O problema pode ser mais político do que técnico. As seguintes razões dificultam a obtenção desse acordo:

- Os instrumentos de avaliação são o reflexo das diferentes posições teóricas e ideológicas.
- Questiona-se sobre o grau de adaptação dos instrumentos à cultura local (tanto dos instrumentos importados que foram ajustados de alguma maneira, como dos instrumentos que foram criados localmente).
- Interroga-se sobre a confiabilidade e a validade desses instrumentos.
- Não há acordo sobre o objetivo básico dessas medidas e instrumentos (por exemplo, alguns acham que é muito mais benéfico usar instrumentos para a triagem do desenvolvimento do que para medir o estágio geral do desenvolvimento das crianças, ou para demonstrar se as crianças estão preparadas para ingressarem na escola).
- Disputas pessoais entre os autores de diferentes escalas sobre se, sob o ponto de vista cultural, são apropriadas, confiáveis e válidas.

Aqui, não cabe entrar em discussão sobre o que constitui uma medida ou um instrumento válidos, nem procurar detalhar as diferentes dimensões do desenvolvimento a serem levadas em consideração; trata-se de uma decisão que deve ser tomada localmente. Em compensação, é evidente que as medidas

e instrumentos devem ser confiáveis, válidos e sensíveis à cultura e à linguagem; além disso, devem englobar várias dimensões do desenvolvimento. Eles devem ser, também, fáceis de aplicar e o mais barato possível.

Alguns países chegaram a um certo consenso sobre a seleção de um instrumento e, embora ainda possa haver algum desacordo sobre tal escolha, o instrumento é utilizado para medir os progressos no desenvolvimento das crianças. Ele pode servir para elaborar um indicador. Alguns exemplos:

- No Chile, foram desenvolvidos, localmente, dois testes para medir diversos aspectos do desenvolvimento: um, focando o período que vai de 0 a 2 anos; e o outro que compreende a faixa etária de 2 a 6 anos. Ambos os testes foram incorporados ao processo regular de monitoramento do sistema de saúde que, no Chile, contrariamente a muitos outros países desenvolvidos, é acessível e utilizado por uma alta porcentagem da população. Do teste chileno vem, por exemplo, um indicador do percentual de crianças de 5 anos que apresentam um atraso de linguagem.
- Na Jamaica, foi estabelecido um sistema que permitirá conhecer o perfil das crianças no momento do ingresso na escola. Ele associa informações obtidas por meio de pesquisas nacionais em domicílios aos dados coletados pelo Sistema Nacional de Saúde e pelo Ministério da Educação, que aplica testes às crianças no

momento do ingresso no ensino compulsório (nas primeiras semanas do ano escolar). Este sistema permite obter indicadores para a nutrição, assim como para diversos aspectos do desenvolvimento psicossocial.

- Na Bolívia, está sendo aplicado um teste em uma amostra de crianças nas áreas urbanas, utilizando o sistema já existente de pesquisas por amostragem. Foi criado um indicador do percentual de crianças que estariam "em situação crítica".
- No Líbano, foi criado um teste para ser aplicado em todas as pré-escolas.

Nos países em que não foi possível chegar a um acordo sobre os instrumentos e as medidas, e em que nenhum é utilizado habitualmente, o desafio será verificar se é possível alcançar um acordo e/ou selecionar uma medida que possa ser aplicada por uma instituição existente, capaz de efetuar, em âmbito nacional, uma amostra aleatória com crianças.

■ Indicador 13: Preparação para a escola

Por que criar este indicador?

Uma das razões apontadas para criar programas para a primeira infância é que as crianças participantes estarão mais bem preparadas para ingressar na escola. Em seguida, tal preparação irá permitir-lhes um melhor progresso e obter melhores resultados na escola, o que reduzirá as taxas de repetência e evasão, beneficiando as crianças e o sistema educacional (esses elementos poderiam constituir, a longo prazo, indicadores dos resultados dos programas para a primeira infância, mas o efeito ou o resultado mais imediato é a mudança da situação da criança que se prepara para o ensino compulsório).

Existe uma tendência para definir esta "preparação para a escola", com base unicamente no estágio de desenvolvimento cognitivo e de linguagem, assim como, às vezes, na capacidade da criança para aprender o alfabeto e, até mesmo, para ler antes de ingressar no ensino compulsório. Conseqüentemente, muitos peritos em desenvolvimento da criança, fazem objeção a esta idéia de medir "a preparação para a escola". Pode-se argumentar que a medida do estágio cognitivo da criança – no momento do ingresso na escola e, até mesmo, ainda mais cedo – pode ser um indicador extremamente útil para os países. Entretanto, também pode-se defender que uma boa avaliação dessa condição deveria incluir indicadores do desenvolvimento emocional e físico da criança. Se esse for o caso, é possível supor que tal medida será bastante semelhante à medida do desenvolvimento infantil. Isso nos leva a vislumbrar um conjunto de indicadores que descrevem os diferentes aspectos do desenvolvimento infantil ou de sua preparação para a escola, sem perder de vista o fato de que o desenvolvimento é um fenômeno holístico e integral. Nesse sentido, os indicadores da situação

nutricional e do estado de saúde, citados mais adiante, deveriam ser considerados também como possíveis indicadores dos efeitos dos programas para a primeira infância.

■ Indicador 14: Situação nutricional

Um leque de indicadores da situação nutricional da criança está sendo utilizado no plano internacional, e inclui: peso para a idade, altura para a idade, peso para a altura, circunferência do braço e níveis de vários micronutrientes. A tarefa, aqui, consiste em encontrar os indicadores considerados úteis em determinado contexto e verificar como eles evoluem ao longo do tempo, se possível, em função dos grupos etários, áreas e programas específicos.

■ Indicador 15: Estado de saúde

Em geral, os indicadores do estado de saúde já estão bem definidos e, como no caso da nutrição, o desafio não será criar novos indicadores, e sim inserir os indicadores existentes em um sistema mais amplo que leve em consideração o desenvolvimento global (incluindo o desenvolvimento físico) da criança.

■ Indicador 16. Conhecimento e expectativas dos pais

Por que criar este indicador?

Os pais são, e continuarão a ser, os principais responsáveis pelo cuidado e educação das crianças pequenas. Se estiverem mais bem informados sobre o desenvolvimento infantil e sobre o que fazer para melhorá-lo, a situação dos filhos também será melhor.

Para estabelecer este indicador, é necessário definir o que os pais "deveriam" saber. Trata-se de uma iniciativa difícil porque os métodos de educação dos filhos em determinadas culturas não correspondem às práticas que a ciência ou uma outra cultura dominante sugerem como norma. Entretanto, deveria ser possível chegar a um acordo em relação aos conhecimentos fundamentais que todos os pais deveriam ter a fim de estarem em melhores condições de ajudar os filhos em seu desenvolvimento.

5. Em conclusão

A maior dificuldade para aqueles que pretendem monitorar o desenvolvimento infantil, seu meio ambiente e os programas que visam a melhoria da ECPI é, sem dúvida, criar indicadores que, permanecendo sensíveis às diferenças, evidenciem as etapas do desenvolvimento



Mombasa, Kenya: Aga Khan Foundation/1362-036/Jean-Luc Ray

psicossocial da criança. Isso não pode ser feito de uma forma comparável para todos os países, mas espera-se que essa limitação não venha a constituir uma barreira para a busca de indicadores confiáveis e válidos do desenvolvimento psicossocial, os quais sirvam para orientar as políticas e o planejamento, adaptados ao contexto particular no qual são utilizados.

Anexo 1: Em que consiste um programa para a primeira infância?

Uma das primeiras questões levantadas na tentativa de estabelecer indicadores para a primeira infância, visando informar e monitorar a política e seu planejamento é: “Em que consiste um programa para a primeira infância?”. A resposta não é evidente. Visando a presente discussão, sugere-se que sejam aplicados dois critérios para definir tal programa.

- Idade: O programa deve atender crianças com idade inferior à do ingresso no ensino compulsório.
- Um sistema organizado de atendimento que inclua a “educação”: o programa deve seguir um sistema organizado de atendimento às crianças pequenas que inclua um componente educacional (que pode ser um estímulo que facilite a aprendizagem, em vez de uma atenção voltada diretamente para a aprendizagem de fatos, conceitos ou habilidades específicas).

Cada um desses itens será discutido separadamente.

■ Idade

Aplicando-se o critério indicado anteriormente, o limite superior de idade dependerá da idade fixada para o ingresso no ensino compulsório que pode variar de 5 a 7 anos. Em alguns países, o jardim de infância, destinado às crianças com 5 anos, faz parte do sistema de educação formal (p.ex., na Trinidad e Tobago) e, portanto, não está incluído nas estatísticas de educação infantil que se limitam às crianças de idade igual ou inferior a 4 anos. Em outros países, as crianças não ingressam no ensino compulsório antes de completar 7 anos de idade, e, por conseguinte, as estatísticas incluem as crianças de 6 anos.

Na Avaliação de EPT do ano 2000, o limite superior de idade pode chegar aos 8 anos. Ela leva em consideração numerosas definições utilizadas para a “primeira infância”. Embora essa superposição seja útil quando se analisa o conteúdo educacional e a transição entre os diversos tipos de programas pré-escolares e o ensino compulsório, ele pode levar, facilmente, a uma dupla contagem e a uma certa confusão em relação aos indicadores aplicados para avaliar as escolas e a escolarização no ensino obrigatório.

Neste estudo, a idade mínima adotada é, teoricamente, o nascimento, ou seja, ano zero. Isso acompanha a concepção de *Educação para Todos* (EPT) segundo a qual “a aprendizagem começa a partir do nascimento”. Não se espera que os recém-nascidos sejam encontrados em programas coletivos fora da família e que seguem um sistema estruturado de

atendimento, incluindo um componente de educação. Entretanto, os programas de educação de pais podem ser ministrados no período pré-natal ou imediatamente após o parto. Além disso, em alguns países, é uma prática comum que as crianças comecem a ser atendidas nos programas coletivos, em diferentes períodos entre o nascimento e o primeiro ano de vida – programas que, realmente, dão atenção sistemática ao desenvolvimento mental e físico das crianças. No México, por exemplo, os *Centros de Desenvolvimento Integrado da Criança*, administrados pela Seguridade Social, aceitam crianças a partir dos 43 dias de vida.

A redução do limite mínimo para uma idade tão precoce vai contra a prática adotada pela UNESCO para estabelecer suas estatísticas de educação *pré-primária*. Para a UNESCO, a idade mínima é de 3 anos porque “... os programas destinados às crianças pequenas não satisfazem, em geral, os critérios educacionais da *International Standard Classification of Education – ISCED*” (Classificação Internacional Padrão de Educação). Isso significa, de fato, que os programas ditos de “cuidados em favor das crianças” podem ser incluídos nos programas para a primeira infância, tendo como objetivo a criação de indicadores.

Com relação ao limite da idade, a *Avaliação de EPT do ano 2000*, refere-se à “faixa etária oficial, quando esta existe, ou caso contrário, à faixa etária de 3 a 5 anos”. Isso deixa em aberto a possibilidade de incluir crianças de todas as faixas etárias, desde o nascimento até o ingresso no ensino compulsório e ainda as mais velhas, embora a atenção enfoque o grupo das crianças de 3 a 5 anos²⁶.

No que foi abordado anteriormente fica claro que:

- Será difícil fazer comparações diretas entre os países por meio dos indicadores para os programas em favor da primeira infância porque não há normas que definam a faixa etária à qual esses programas seriam destinados, a não ser que os dados sejam distribuídos por idade, com base anual.
- Conseqüentemente, o objetivo consistiria em obter informações classificadas por idade para o conjunto de programas ofertados na área da primeira infância. Isto abre a possibilidade de criar um conjunto de indicadores classificados por idade. Os indicadores de cobertura poderiam, por exemplo, comparar a matrícula por faixa etária com o número de crianças na mesma faixa etária na população correspondente. Isso possibilitaria efetuar comparações no plano

²⁶ Na *International Standard Classification of Education – ISCED* – (Classificação Internacional Padrão de Educação) adotada e aperfeiçoada pela UNESCO, a idade mínima é de 3 anos. “Essa idade foi escolhida uma vez que os programas destinados às crianças de 0 a 3 anos não satisfazem, em geral, aos critérios educacionais da ISCED”.

²⁷ Em relação ao saudável desenvolvimento da criança, algumas dessas modalidades podem, de fato, ser mais benéficas do que os programas formais.

internacional, idade por idade, ou por faixas etárias, tal como a categoria das crianças de 3 a 5 anos, sugerida pela *Avaliação de EPT* do ano 2000.

■ Sistema organizado de atenção que inclui a "educação"

Para serem considerados como programas para a primeira infância – objeto da coleta de dados – os serviços ofertados devem incluir, pelo menos teoricamente, uma atenção deliberada para melhorar a aprendizagem da criança por meio de estímulos precoces ou de uma instrução, ou de outras atividades que vão além do simples cuidado com a saúde, alimentação e condições de segurança. Por meio desta restrição, pretende-se estabelecer uma distinção entre a "guarda" organizada das crianças e os sistemas organizados de cuidado e educação da primeira infância; aliás, tal distinção é, frequentemente, difícil de ser feita.

De acordo com esta definição, os programas integrados de cuidado das crianças podem e devem ser incluídos nos cálculos e análises se comportarem um componente de educação, mesmo que sejam rotulados, formalmente, como "centros de atendimento às crianças" ou "creches" ou outras denominações.

Além disso, os programas apresentados como se estivessem baseados em estímulos precoces, instrução, atividades pedagógicas pré-escolares, etc., serão incluídos mesmo que, na prática, não apliquem o que apregoam e mesmo que os profissionais que atuam diretamente com as crianças não tenham titulação correspondente às qualificações pedagógicas exigidas. Essa dimensão do programa será analisada com indicadores específicos de qualidade, e não através da tentativa de incorporar a qualidade diretamente na definição do que constitui determinado programa para a primeira infância. Assim, torna-se importante complementar os indicadores do grau de cobertura com indicadores de qualidade.

O leitor notará que a definição de um programa para a primeira infância não está vinculada a outros critérios que, conscientemente ou não, são aplicados com frequência:

■ Local

Neste estudo, a definição de um programa para a primeira infância não se limita àquela que caracteriza o programa desenvolvido em uma escola ou em um "centro educacional". Portanto, a definição proposta pela *International Standard Classification of Education (ISCED)*, a qual tem como critério principal para a educação *pré-primária* que um programa esteja situado em "uma escola ou em um centro educacional", não é respeitada.

Por exemplo, os programas organizados de cuidado domiciliar, à semelhança dos que são oferecidos por

mulheres em suas casas na Colômbia, deveriam ser incluídos no processo de criação de indicadores se satisfizerem aos dois critérios mencionados acima. Provavelmente, eles não seriam incluídos nas estatísticas nem nos estudos da UNESCO porque não estão localizados em uma escola ou em um centro (embora, ao reunir várias crianças, uma casa possa ser similar, em certo sentido, a um centro).

Além disso, tais programas em domicílio poderiam ser considerados, mesmo se a qualidade da atenção voltada para a melhoria da aprendizagem nesses locais fosse relativamente insuficiente, visto que fazem parte de um programa organizado, cuja concepção inclui um componente de estimulação e de educação.

Os serviços de babás em casas particulares (da própria criança ou em outra casa) não serão incluídos caso exista apenas um acordo informal da mãe com uma pessoa, que não faça parte de um programa organizado²⁷.

A questão do local torna-se ainda mais difícil se os programas destinados à educação de pais estiverem incluídos nos programas para a primeira infância.

■ Vínculo administrativo

Tanto os programas públicos quanto os privados, deverão ser incluídos, desde que satisfaçam os critérios básicos, independentemente da vinculação administrativa com o setor de saúde, seguridade social, bem-estar social ou setor de educação.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMSON, P. Beyond Basics. In: UNICEF. *The Progress of Nations* 1996. New York: UNICEF, 1996.
- BALL, C. *Start Right: the importance of early learning*. London: The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufacturers and Commerce, 1994..
- BASIL, F. Criterios de calidad de los servicios para niños y niñas menores de 6 Años. In: II SIMPOSIO LATINOAMERICANO, "PARTICIPACIÓN FAMILIAR Y COMUNITARIA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL NIÑO MENOR DE SEIS AÑOS, Lima, 1994. Trabajo. Lima: UNICEF. 1994.
- CONSULTATIVE GROUP ON EARLY CHILDHOOD CARE AND DEVELOPMENT. In Search of Early Childhood Care and Development Indicators: a contribution to the EFA Year 2000 assessment. Technical Guidelines for Country Studies. Toronto: CGECCD, 1999. p.5. (Mimeo)
- EVANS, J.; MYERS, R.; ILFELD, E. *Early Childhood Counts: a programming guide on early childhood care for development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. p.278.
- INTERNATIONAL CONSULTATIVE FORUM ON EDUCATION FOR ALL the year 2000 assessment. Paris, 1999. *Technical Guidelines*. Paris: UNESCO, 1999.
- M.S. SWAMINATHAN FOUNDATION. Taking Stock: Developing Indicators for Analysing Costs and Benefits of Early Childhood Care and Development Programmes. New York: The M.S. Swaminathan Foundation. 2000. (Proceedings: 25).
- MOSS, P.; PENCE, A. (Eds). *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Paul Chapman Publishing Ltd., 1995.

- NATIONAL ASSOCIATION FOR THE EDUCATION OF YOUNG CHILDREN. Position statement on developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age 8. In: _____. *Young Children*. N.p: NAEYC, 1986. p. 4-29.
- OLMSTED, P.; WEIKART, D.P. *How Nations Serve Young Children: profiles of child care and education in 14 countries*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press, 1989.
- _____. (Eds). *Families Speak: early childhood care and education in 11 countries*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press, 1994.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. CENTRE FOR EDUCATIONAL RESEARCH AND INNOVATION. *OECD Indicators*. Paris: UNESCO, OECD, 1992..
- UNESCO. *World Survey of Education*, 1955. London: Evans Bros, 1971.
- UNITED NATIONS CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD, New York, Nov. 20, 1989.
- WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY OF AMERICAN ENGLISH, Third College Ed. New York: Simon and Shuster, Inc., 1988.
- WEIKART, D.P. (Ed). *What Should Young Children Learn? Teacher and parent views in 15 countries*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press. 1999.
- _____. In press, 2001.
- WINDHAM, D. *Education for Indicators: a proposed framework, manual, and implementation plan*, a report prepared for UNICEF. Albany, N.Y.: University of New York at Albany, 1992. (Mimeo).
- WORLD DECLARATION ON EDUCATION FOR ALL AND FRAMEWORK FOR ACTION TO MEET BASIC LEARNING NEEDS. Jomtien, Thailand, Mar. 5- 9, 1990. Article 5. Paris: UNESCO, 1990.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA EM RELAÇÃO AOS INDICADORES PARA A EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Rosa Blanco¹

Mami Umayahara²

UNESCO/OREALC

1. INTRODUÇÃO

A educação e o cuidado na primeira infância têm sido reconhecidos como parte indispensável da educação básica e os pesquisadores em educação têm dado maior atenção aos seus benefícios educativos, sociais e econômicos. A *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (EPT), adotada em Jomtien em 1990, propôs uma visão mais ampla da educação básica, considerando que esta começa com o nascimento e não com o ingresso no ensino fundamental como considerado tradi-

cionalmente. Um dos objetivos fundamentais do *Marco de Ação de Educação para Todos* foi a expansão das atividades e educação e cuidado da primeira infância, inclusive no âmbito das famílias ou da comunidade, especialmente em favor das crianças pobres, desfavorecidas e portadoras de deficiência.

No *Fórum Mundial sobre Educação* ocorrido em Dacar (2000), os países reafirmaram os seus compromissos com a *Declaração Mundial de Jomtien*, respaldada pela *Declaração Universal dos Direitos da Criança*, de que cada criança, jovem ou adulto tenha o direito à educação, e que esta satisfaça as suas necessidades básicas de aprendizagem no mais amplo sentido da palavra. Uma educação que permita à criança aprender a conhecer, a fazer, a viver junto e a ser. Na oportunidade, estabeleceu-se que, até 2015, os objetivos de ampliar e melhorar o cuidado e a educação na primeira infância, especialmente das crianças mais vulneráveis e desfavorecidas, seriam alcançados.

Durante os anos 90, muitos países da América Latina incorporaram mudanças políticas e estruturais na educação fundamental e/ou pré-escolar. Tais mudanças ocorreram nas Reformas Educativas. Alguns países da América Latina incorporaram, parcialmente, este nível de ensino no nível

¹ Rosa Blanco é graduada em Filosofia e Ciências da Educação, com especialização em Educação Especial pela Universidade de Madri. Tem cursos de doutorado no programa "Desenvolvimento psicológico e aprendizagem escolar", pela Universidade Autônoma de Madri. Presentemente, atua como especialista em educação especial e inicial no Escritório Regional de Educação da UNESCO em Santiago, e coordena a Rede de Inovações Educativas INNOVEMOS.

² Mami Umayahara é graduada em antropologia lingüística e estudos ibero-americanos pela Universidade de Toronto, Canadá e, tem mestrado em educação internacional comparada pela Universidade de Stanford, EUA. Atualmente é assessora no Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC), nas áreas de Educação da Primeira Infância e Famílias e de coordenação regional do programa Educação para Todos.

de ensino compulsório³. Este contexto político-educativo requer um novo marco no conceito dos programas educativos destinados à primeira infância e na coleta dos dados estatísticos para gerar indicadores relevantes para a educação e cuidado de tal infância.

No início do século XXI, a desigualdade na distribuição dos ingressos escolares continuava sendo uma forte característica da estrutura econômica e social da América Latina, que, de acordo com um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, era a região mais desigual do mundo⁴. Por outro lado, muitas pesquisas demonstram que a experiência na educação pré-escolar tem efeito extremamente positivo no desenvolvimento acadêmico posterior, nas oportunidades de emprego e produtividade. Também pode contribuir de maneira eficaz, compensando as situações de desvantagem e de redução das desigualdades socioeconômicas. Por esta razão, Selowsky, por exemplo, recomenda o investimento na educação infantil, já que a habilidade e a potencialidade da criança, no momento de ingressar na escola, é o fator mais determinante para o aproveitamento da educação posterior⁵.

Para se fazer uma análise crítica sobre a situação atual e para se promover políticas e programas que possam atender de forma prioritária as populações mais vulneráveis, é necessário contar com uma informação quantitativa e qualitativa no

que diz respeito ao contexto demográfico, social e econômico da população da primeira infância, assim como sobre as características da população infantil e dos programas a ela destinados.

2. PROJETO REGIONAL DA UNESCO/ OREALC SOBRE OS INDICADORES PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Entre setembro de 1999 e fevereiro de 2000, a UNESCO/OREALC coordenou uma avaliação dos 10 anos de Educação para Todos na região da América Latina e do Caribe. Esta avaliação tinha como objetivo identificar os avanços alcançados, por meio de um conjunto de 18 indicadores básicos para cada um dos objetivos estabelecidos em *Jomtien*, entre eles o *cuidado e a educação na primeira infância*. Para avaliar este último, foram estabelecidos dois indicadores. O primeiro deles foi a taxa de matrícula nos programas de educação da infância nos setores público, privado e comunitário, e o segundo, o percentual de novos alunos que ingressam no primeiro ano do ensino fundamental, aos quais se dispensou qualquer tipo de programa organizado para a primeira infância⁶. A determinação de somente dois indicadores para representar uma área tão ampla como o cuidado e a educação na primeira infância, assim como para saber se eles eram adequados, foi insuficiente, segundo comentários de diversas Agências, Organismos Governamentais e Não-Governamentais envolvidos na Educação para Todos⁷.

Esta avaliação evidenciou que a maioria dos países carece de sistemas de informação confiáveis que lhes permitam conhecer a verdadeira situação da educação da primeira infância e o número de crianças beneficiadas pelos programas em suas diversas modalidades, dependências administrativas e distribuição geográfica. A avaliação mostrou que os dados estatísticos existentes em muitos países são incompletos no que diz respeito às diferentes características dos meninos e meninas (gênero, idade, área geográfica, origem étnica e lingüística e sua deficiência) e das suas famílias (nível sócioeconômico e educacional dos pais). Também, foi evidenciado que, além de faltar estudos sobre a análise da demanda e da adequação da oferta, faltam indicadores para o monitoramento e a avaliação da qualidade dos programas da primeira infância.

Em síntese, os países contam com uma escassa informação tanto no que diz respeito aos indicadores de caráter macro, que servem para a tomada de decisões políticas, quanto de indicadores de caráter micro, que permitem avaliar a qualidade e

³ Até a presente data, 10 dos 19 países latino-americanos haviam acrescido um ou mais anos na educação pré-escolar dentro da educação básica obrigatória: Argentina (5 anos), Colômbia (5-6 anos), Costa Rica (5-6 anos), Equador (6 anos), El Salvador (4 a 6 anos), Panamá (4-5 anos), Peru (5 anos), República Dominicana (5-6 anos), Uruguai (5 anos), Venezuela (5 anos). O México aderiu a esta lista em novembro de 2002. Publicou a modificação constitucional que estabelece a obrigatoriedade dos três anos de educação pré-escolar, a ser cumprida de maneira progressiva a partir do ano de 2004 para o calendário escolar de 2008-2009. (Diário Oficial da Secretaría de Governo do Poder Ejecutivo, 12 de novembro de 2002).

⁴ BID. *Facing Up to Inequality in Latin America*, 1998-99.

⁵ Selowsky, Marcelo. "A Note on Pre-school Age Investment in Human Capital in Developing Countries", *Economic Development and Cultural Change*, 24, 1976, pp.707-719. Citado em *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe*. Latorre, Carmen Luz. 1999.

⁶ Fórum Consultivo Internacional sobre Educação para Todos. Educação para Todos, Avaliação 2000: Diretrizes Técnicas, UNESCO, 1999.

⁷ Entre os diversos documentos que abordam o tema, ver *Education for All Indicators Expert Group Meeting, Report on the meeting and proposals for the future development of EFA indicators*, UNESCO Paris, 25-26 de Junho, 2001; Myers, R. *Education for All 2000 Assessment Thematic Studies: Early Childhood Care and Development*, UNESCO, Paris, 2001.

adequação dos programas. A falta de informação é dificultada porque muitos programas dependem de diferentes organismos (Ministério da Educação, Saúde, Trabalho, Bem-Estar Social, Famílias, ONG, etc.). Além disso, existem ainda muitos programas e serviços comunitários não oficializados. Por esta razão, um sistema de informação de serviço, tanto da oferta quanto da demanda, seria de grande ajuda para o planejamento e a focalização da atenção, visando atingir uma maior equidade e melhor qualidade dos serviços.

Tais dificuldades fizeram com que o Escritório Regional de Educação da UNESCO desenvolvesse um projeto sobre os indicadores do cuidado e educação na primeira infância. No marco de seguimento de Educação para Todos, este projeto visa melhorar os dados já existentes e conscientizar, ainda mais, as autoridades que tomam decisões políticas em nível nacional, com o propósito de incluir plenamente a educação na primeira infância nas políticas educativas e nos gastos públicos e privados.

A primeira fase deste projeto consistiu em sistematizar as definições e conceitos da primeira infância, assim como as características dos programas, os dados estatísticos e os indicadores existentes na região. Nesta sistematização, foram incluídos os seguintes aspectos:

- Definições conceituais da primeira infância.
- Políticas e normas que regulamentam a educação e o cuidado na primeira infância.
- Características dos programas de atenção à primeira infância.
- Indicadores relativos ao contexto e às famílias.
- Indicadores sobre o cuidado na primeira infância.
- Indicadores de população atendida nos programas da primeira infância.
- Definições e indicadores de recursos humanos nos serviços para a primeira infância.
- Definições e indicadores de recursos financeiros para a primeira infância.

Para se realizar esta sistematização, diversas fontes de informação foram utilizadas, tais como:

- Os relatórios nacionais de avaliação de Educação para Todos, de 19 países da América Latina.
- Estudos de caso em quatro países (Bolívia, Chile, Colômbia e México).
- Outros documentos:
 - *Situação Mundial da Infância 2001* (UNICEF)
 - *Cúpula das Américas. Projeto Regional de Indicadores Educativos: O Relatório Regional* (versão preliminar) 2001. (Ministério da Educação do Chile e UNESCO-OREALC)

- *Anuário Estatístico da UNESCO* (1999)
- *Education at a Glance* (OCDE)

Na segunda fase deste projeto, foi elaborado um modelo de análise da situação da educação da primeira infância por meio de uma série de categorias e de um conjunto de indicadores, os quais foram debatidos e analisados por estatísticos e especialistas da área de educação para a primeira infância. Na terceira fase, foi validado um conjunto de indicadores de alguns países da região, já que a finalidade do projeto era produzir um conjunto de indicadores da primeira infância comparáveis, tendo como base tanto os dados estatísticos desagregados quanto as definições e os métodos de cálculo comuns. Estes indicadores servirão para o monitoramento dos sistemas educacionais, não sendo viáveis para a avaliação de programas.

3. SITUAÇÃO DOS PAÍSES NO QUE SE REFERE AOS INDICADORES DE EDUCAÇÃO E CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Como mencionado anteriormente, o sistema de informação existente nos países é insuficiente para orientar a definição de políticas e a provisão de recursos e de serviços para a atenção integral da primeira infância. Em muitos países, os dados estatísticos disponíveis são incompletos no que se refere às diferentes características dos meninos e meninas (gênero, idade, área geográfica, origem étnica/lingüística, deficiência), das suas famílias (nível sócio-econômico e escolaridade dos pais) e do contexto.

Muitos países da América Latina estabelecem em suas leis a educação na primeira infância a partir do nascimento dos meninos e meninas (mesmo que não necessariamente obrigatória). Contudo, somente apresentam os dados estatísticos daqueles com idades próximas ao ingresso no ensino fundamental (3 a 5 anos ou 4 a 6 anos). A informação disponível sobre a atenção às crianças de 0 a 3 anos é escassa na maioria dos países, e quando existe não está disponível por idades. Observa-se, ainda, que não existe informação completa sobre os programas não-formais ou que estão em áreas isoladas.

Um dos primeiros problemas para a coleta de dados comparáveis é que os países têm diferentes definições de educação e cuidado na primeira infância, e consideram diferentes subdivisões e grupos de idade. Não obstante, a educação da primeira infância, geralmente, está subdividida em dois grupos ou categorias, que têm denominações distintas nos países. O Primeiro grupo vai

do nascimento até os 3 ou 4 anos de idade; e o segundo vai dos 3 ou 4 anos até os 5 ou 6 anos de idade, quando se dá o início da educação básica obrigatória. Outra dificuldade para a coleta de dados é a grande variedade de modalidades e dependências administrativas dos programas dirigidos à primeira infância.

Tradicionalmente, a educação para a primeira infância é considerada como uma etapa preparatória para o ensino fundamental conforme definida na Classificação Internacional Padrão de Educação (“pré-primária” ou “nível zero”)⁸. Esta definição limitada apresenta dois problemas. O primeiro é que ela enfoca atividades organizadas em estabelecimentos educacionais que excluem iniciativas não-convencionais que envolvam a participação da família e da comunidade. Na América Latina, os programas denominados não-formais são precisamente os que têm um papel importante na atenção à primeira infância. Em 1998, por exemplo, 98,3% dos meninos e meninas com idade entre 0 a 6 anos foram educados em Cuba, sendo que 70,4% deles foram pela via não-formal.⁹

O segundo é que esta definição tradicional não reflete plenamente a realidade da atenção integral à primeira infância na região, o que está sendo paulatina, mas amplamente reconhecido na região. A atenção às necessidades fisiológicas básicas (cuidado na primeira infância) e o desenvolvimento dos processos educativos (desenvolvimento infantil) são inseparáveis e perpassam diferentes idades desde o começo da vida.

Posteriormente, serão abordados os principais resultados e conclusões do estudo realizado pela UNESCO/OREALC sobre a sistematização das definições dos indicadores em educação e cuidado na primeira infância.

⁸ Os dados estatísticos do Instituto de Estatísticas da UNESCO estão organizados de acordo com a Classificação Internacional Padrão de Educação [*International Standard Classification of Education*] (revisão de 1997), e sua aplicação nos países da América Latina pretende separar as crianças de 3 a 5 anos de idade (“nível ISCED zero” ou “pré-escolar”) e as crianças de 6 a 12 anos de idade (nível ISCED 1 ou primário).

⁹ Centro de Referência Latino-Americano para a Educação Pré-Escolar. (1999). *Programa Social de Atenção Educativa aos Meninos e Meninas de 0 a 6 anos: Eduque o Seu Filho*. Educação para Todos. Ano 2000. Estudo de Caso sobre a Alfabetização e a Educação Não-Formal. Havana – Cuba.

¹⁰ CEPAL-CELADE. *Boletim demográfico N.º 66*. América Latina: População por Ano-Calendário e Idade. 1995-2005. 2000.

¹¹ CEPAL-CELADE. *Boletim demográfico N.º 63*. América Latina: População Urbana e Rural 1970-2025. 2000.

■ Indicadores relacionados com o contexto geral e as famílias

Todos os países contam com indicadores demográficos, sociais e econômicos das crianças e do seu contexto familiar. É importante dispor de dados desagregados por idade, gênero, área geográfica e nível sócioeconômico, com a finalidade de avaliar as disparidades existentes no país e determinar as áreas e os grupos de população menos favorecidos, os quais são prioritários. Todos os países contam com indicadores demográficos desagregados por gênero e área geográfica. Contam, também, com informação sobre as taxas de natalidade, fecundidade e reprodução, mortalidade e expectativa de vida ao nascer. Os países apresentam a informação demográfica separada por grupo de idade e não por idade, sobretudo para os menores de 3 anos.

■ Indicadores do contexto demográfico

Os países dispõem de indicadores demográficos, a partir da projeção feita em função do censo nacional que é realizado periodicamente. São desagregados por gênero, idade e área geográfica (estado, região, município, província). Da mesma forma, os países estimam as taxas de natalidade, fecundidade e reprodução, mortalidade, assim como a expectativa de vida ao nascer. O *Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía* (CELADE), da CEPAL, coleta dados detalhados sobre a população de todos os países da América Latina e do Haiti, e apresenta os índices desagregados por gênero, idade e ano calendário¹⁰, assim como por zonas urbanas e rurais¹¹, obtidos a partir das projeções nacionais.

Os estudos-piloto nacionais não apresentam de maneira sistemática a informação demográfica da população de meninos e meninas na primeira infância (0 a 6 anos), que é um indicador da demanda por serviços, teoricamente falando. Mesmo tendo os dados desagregados por gênero e área geográfica, sugere-se utilizar os grupos de idade, (por exemplo, 0-2, 2-4, 4-6), em vez das idades simples. Isto é, mesmo que existam números demográficos por idade simples, a atenção aos meninos e meninas é comumente analisada por grupo etário, sobretudo em se tratando dos menores de 3 anos.

■ Famílias e Pais

Não há dúvida de que as famílias – particularmente os pais – e os contextos social, cultural e econômico têm grande influência no desenvolvimento dos meninos e meninas durante a primeira infância. Segundo os resultados do Primeiro Estudo Internacional Comparativo do Laboratório Latino-Americano de Avaliação

da Qualidade da Educação, coordenado pela UNESCO/OREALC, o contexto sócio-cultural dos alunos tem grande influência no seu desempenho escolar¹². Outros estudos comprovam que o nível educacional das mulheres é um elemento chave para o desenvolvimento infantil e tem impacto direto no nascimento e no desenvolvimento das crianças¹³. Portanto, a educação dos pais, das famílias e das comunidades contribuem para o desenvolvimento integral dos meninos e meninas. O México, por exemplo, dispõe de dados sobre a matrícula nos programas de educação de pais, o qual faz parte da educação inicial.

Existem vários indicadores que podem medir estes aspectos, os quais podem ser coletados por meio do censo demográfico e de pesquisas nacionais. Os mais utilizados são as taxas de analfabetismo adulto e os anos de escolaridade dos adultos, que são dois indicadores aproximados do nível educacional dos pais e dos outros membros das famílias. Os indicadores do contexto sócio-econômico incluem: a) a renda familiar; b) o emprego (taxa de emprego/desemprego, distribuição por tipo de ocupação, etc.); c) a pobreza e o bem-estar (índice de desenvolvimento humano, número de famílias abaixo da linha da pobreza, acesso aos serviços de saúde etc.). O Chile e a Colômbia apresentam alguns indicadores como a renda e o tipo de ocupação, segundo o chefe de família. O Serviço Nacional da Mulher no Chile, por exemplo, tem informações sobre a porcentagem dos chefes de família por gênero, segundo região e quantil de renda. Comprovada a importante influência das mães na aprendizagem dos seus filhos, existe ainda um indicador ameaçador de que 40% das famílias da zona rural, pertencentes ao quantil mais pobre, têm a mulher como chefe de família (a taxa nacional é de 22,8%).

Em geral, existem poucos estudos que explorem as relações entre os indicadores dos pais e das famílias e os indicadores da atenção à primeira infância. A única que aparece nos estudos de caso realizados é a dos resultados da Pesquisa CASEN/Chile, que mostra a população de 0 a 6 anos assistida pela educação infantil (nos jardins

de infância) cruzada com as variáveis das famílias: a) o tipo de atividade do chefe do domicílio; b) a estrutura da família; c) a renda média da principal ocupação do chefe de família d) a média de escolaridade e alfabetização do chefe de família. Seria importante desenvolver e aprofundar a análise das relações entre as variáveis das famílias e da atenção à primeira infância, visando identificar os fatores que dificultam a sua participação nos programas de atenção.

■ Indicadores sobre o cuidado da primeira infância

Tanto as leis dos países como os seus programas não chegam a definir, explicitamente, o que se entende por cuidado na primeira infância. Entretanto, alguns desses países têm indicadores a esse respeito. O Relatório do México, por exemplo, apresenta um grande número de indicadores nesta categoria, citando, principalmente, as estatísticas e os indicadores de crescimento e situação nutricional, coletados pelos países no contexto de acompanhamento do Programa Nacional de Ação em favor da Infância (*Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia – PAFI*). O UNICEF informa, anualmente, a situação dos países, em nível mundial, em relação aos indicadores de mortalidade, nutrição e saúde¹⁴:

■ Populações atendidas nos programas da primeira infância

Quando se analisa a situação da educação na primeira infância na Região, há que se tomar cuidado com as taxas de escolarização, por diferentes razões: a) existem diferenças significativas entre os países; b) os países consideram diferentes grupos de idade; c) muitos países não consideram a matrícula nos programas não-formais ou não-convencionais.

Em geral, o indicador mais utilizado para avaliar o nível geral da atenção à primeira infância é a taxa bruta de matrícula nos programas educativos. A **taxa bruta de matrícula** indica a capacidade do país em atender à demanda. Por outro lado, a **taxa líquida de matrícula** indica a proporção das crianças em idade escolar que freqüentam os programas, mostrando as oportunidades educativas efetivamente aproveitadas. Segundo as Diretrizes Técnicas de Avaliação de Educação para Todos¹⁵, a taxa bruta de matrícula é definida como o “total de alunos matriculados em uma série, ciclo ou nível de ensino – independentemente de sua idade – expresso em porcentagem da população correspondente ao grupo oficialmente definido como escolarizável em um determinado ano escolar”. A mesma fonte define a taxa líquida de matrícula como o “número de alunos que fazem

¹² Aproximado com as variáveis relativas ao nível educacional dos pais, a quantidade de livros disponíveis em casa, a quantidade de horas que os pais ficam em casa e se ambos (pai e mãe) vivem no mesmo domicílio.

¹³ Latorre S., Carmen Luz. *Una Mirada a la Situación de la Infancia en América Latina y el Caribe – Marco Legal, Políticas y Limitaciones*. Santiago, Chile, 1999.

¹⁴ UNICEF. *ibid.*

¹⁵ Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos. *Educação para Todos: Avaliação do Ano 2000*, Diretrizes Técnicas. 1999.

parte do grupo oficialmente definido como escolarizável expresso em porcentagem da população total desse grupo etário”.

O Programa Mundial de Educação para Todos estabeleceu a educação na primeira infância desde o nascimento como um dos seis objetivos, porém, a Avaliação de Educação para Todos, realizada em 2000, incluiu somente dois indicadores de acesso aos programas da primeira infância: a taxa bruta de matrícula nos programas destinados à primeira infância e a porcentagem dos novos alunos que ingressaram no ensino fun-

categorias de idade: 1) oficialmente estabelecidas para a educação da primeira infância; 2) oficialmente definidas como o último ciclo pré-escolar e/ou obrigatório; e 3) apresentadas na *Avaliação de Educação para Todos*.

Dos 19 países, 7 selecionaram o item “grupos etários” que não correspondem à categoria oficial da educação para a primeira infância nem à última categoria oficial de educação pré-escolar. Por exemplo, o Relatório Nacional de Avaliação de Educação para Todos do Peru assinala que a Constituição de 1993 estabeleceu – pela primeira

País	Categoria Oficial da Educação para a Primeira Infância	Ítem Ciclo Oficial	Categoria de Indicador 7 Avaliação de Educação para Todos
Argentina	3-5	5 (obrigatório)	3-5
Bolívia	0-5	4-5	4-5
Brasil	0-5	4-5	4-5
Chile	0-5		0-5
Colômbia	3-5	5 (obrigatório)	3-5; 5-6
	0-7		
Costa Rica	0-5	6 (obrigatório)	2,5-5,5
Cuba	0-5		0-5
Ecuador	0-5	6 (obrigatório)	0-5
El Salvador	0-4; 4-5	4-5 (obrigatório)	4-5
Guatemala	0-4; 5-6	5-6	5-6
Honduras	4-5	6	4-5
México	0-2; 4-5	3-5	3-5
Nicarágua	3-5		3-5
Panamá	4-5	4-5 (obrigatório)	3-5
Paraguai	0-5	5	3-5; 5
Peru	0-5	5 (obrigatório)	3-5
Rep. Dominicana	0-5	5-6 (obrigatório)	3-6
Uruguai	0-5	5 (obrigatório)	3-5
Venezuela	3-5	5 (obrigatório)	3-5

Fonte: Relatórios Nacionais de Avaliação de Educação para Todos. 2000.

damental e que freqüentaram qualquer tipo de programa organizado para a primeira infância. Esta seleção de indicadores, limitada às taxas de matrícula, ilustra a falta de dados estatísticos e de indicadores que englobem como um todo a atenção integral à primeira infância.

Em relação à taxa bruta de matrícula utilizada na *Avaliação de Educação para Todos*, vale destacar a especificação do “grupo oficialmente definido como escolarizável” para calcular este indicador, já que se trata de avaliar a capacidade do país em atender a população da faixa etária oficialmente designada. A tabela a seguir mostra as seguintes

vez – a educação das crianças menores de 5 anos e a extensão da obrigatoriedade escolar para um ano pré-escolar para os meninos e meninas de 5 anos de idade. Os mais altos escalões do governo assumiram os objetivos e as metas da Declaração de Jomtien e vêm promovendo ações vinculadas à provisão de serviços para as crianças de 0 a 3 anos. Contudo, a *Avaliação de Educação para Todos* informa somente a cobertura da atenção às crianças entre 3 e 5 anos de idade.

Isto pode levar, por um lado, à falta de consciência ou de ação, em relação ao compromisso político assumido em Jomtien, no que diz respeito

a que a aprendizagem começa com o nascimento. Por outro lado, também pode levar a que o sistema de informação existente não colete dados relevantes em relação à população total correspondente. Isto se evidencia pela ausência geral de informação sobre a atenção aos meninos e meninas entre 0 e 2 anos. Quando existem dados sobre esta categoria etária, sugere-se apresentá-la agrupada e não simplesmente por idade.

O que foi mencionado anteriormente evidencia a discrepância entre o que se considera como educação da primeira infância e o que medem os indicadores deste nível, na Avaliação de Educação para Todos. Por exemplo, mesmo que muitos países da América Latina estabeleçam em suas leis que a educação da primeira infância se dá a partir do nascimento dos meninos e meninas (mesmo não sendo obrigatória), eles apresentam dados estatísticos da faixa etária mais próxima ao ingresso no ensino fundamental (3 a 5 anos ou 4 a 6 anos).

■ População atendida segundo origem étnica e lingüística

Em alguns países, os censos demográficos desagregam a população por gênero, origem étnica e área geográfica (estado, município, etc.). Embora os estudos da Bolívia, do Chile e da Colômbia disponham de dados de população segundo grupos étnicos, não fica claro se a desagregam por idade simples (a Colômbia informa por faixa etária). O México resgata a matrícula nos programas de Educação Pré-Escolar Indígena, enquanto o Chile apresenta o número de jardins de infância de comunidades indígenas e o número de crianças atendidas. Em geral, esta informação demográfica é importante, contudo, não é sistematicamente coletada, mesmo que em alguns países este dado possa servir de indicador aproximado.

■ População com necessidades especiais atendidas em programas para a primeira infância

É importante que os países estudados disponham de informações sobre o número de meninos e meninas com alguma deficiência ou necessidade especial, assim como sobre a cobertura da atenção a este grupo, obtidas por meio do censo demográfico ou por meio de informações provenientes das unidades de atendimento. Estes dados são desagregados por gênero, tipo de deficiência e/ou unidade administrativa geográfica. As estatísticas dos grupos étnicos e a informação em geral carecem de classificação por idade. Em relação a esse grupo, é importante destacar que há, por parte dos países, uma tendência de integrar estes meninos e meninas nos programas e centros de atenção regular.

■ Outras situações de vulnerabilidade

É importante coletar as informações sobre as crianças que vivem em situação de vulnerabilidade, para dispensar-lhes uma atenção prioritária que compense sua situação de desvantagem. Os estudos piloto mostram a importância de priorizar a atenção dos meninos e meninas provenientes de famílias de baixa renda. No Chile, a pesquisa CASEN, do Ministério do Planejamento e Cooperação, cruza a taxa de matrícula com o nível sócioeconômico. No México, a Diretoria-Geral de Planejamento, Programação e Orçamento cruza a cobertura pré-escolar com a classificação da pobreza por município que foi produzida com base no Censo Demográfico de 2000.

Não existem informações quantitativas e sistêmicas sobre os meninos e meninas em outras situações de vulnerabilidade (abandono, maus tratos e violência doméstica, abuso sexual, prostituição infantil, viciados em drogas ilícitas). Contudo, os pesquisadores e ONGs da Colômbia, por exemplo, coletam os dados detalhados sobre as crianças e adolescentes em situação de risco que requerem atenção imediata: o recrutamento militar de menores, a mudança forçada para um outro local por causa dos conflitos armados, o trabalho infantil, o abandono e a adoção, o desaparecimento, seqüestros, maus tratos, a violência doméstica, o abuso sexual, as crianças e adolescentes infratores, os meninos e meninas de rua e os viciados em drogas ilícitas. Para obter uma informação completa e detalhada e atender as crianças que se encontram em situação de risco, existe a necessidade urgente de uma colaboração intersetorial, tanto entre as diferentes esferas de Governo como entre estas e as organizações não-governamentais.

■ Indicadores de Recursos Humanos

Os profissionais que atendem as crianças pequenas, suas denominações e formação variam consideravelmente, segundo os programas. Nos jardins de infância, conta-se mais frequentemente com equipes constituídas de um diretor, educadores diplomados, assessores especializados (enfermeira, médico, nutricionista), auxiliares que dão apoio aos educadores e que fazem os serviços gerais e voluntários que ajudam os educadores e outros técnicos (pais, famílias e pessoas da comunidade).

O Anuário Estatístico da UNESCO coletou o número de “agentes educativos” e o número de crianças atendidas por um “agente educativo”. Os quatro países do estudo piloto relatam o número médio de crianças por adulto nas pré-escolas públicas. Não obstante, advertem que existem

diferenças consideráveis em função dos tipos de programa e “centros de atenção” no mesmo país. De fato, esta variedade é a maior de todos os níveis de ensino e a discussão sobre o número adequado de crianças por adulto é um tema polêmico¹⁶.

Mesmo assim, existe uma grande diferença entre os quatro países, no que diz respeito ao nível mínimo de qualificação e à formação especializada exigida dos profissionais da primeira infância. Na Bolívia, no Chile e na Colômbia, os diretores e educadores de pré-escola necessitam de cinco anos de formação universitária especializada em educação, enquanto no México os educadores só precisam do certificado de nível médio para, posteriormente, receberem cursos de formação. Contudo, um estudo no México relata que um número significativo de educadores não tem nenhuma (ou muito pouca) educação formal. Os auxiliares ou os profissionais que trabalham com as crianças mais novas necessitam apenas de formação de nível médio ou fundamental.

No que diz respeito à formação dos profissionais, somente o Chile e a Bolívia informaram o número de docentes titulados. As melhores informações se encontram nos programas e projetos de capacitação dos docentes, mesmo que não estejam disponíveis os indicadores que possam medir a extensão e a qualidade de tais intervenções. Observa-se, ainda, a falta de avaliação dos efeitos das diferentes iniciativas de formação e de capacitação.

A participação das famílias e das comunidades no processo educacional dos meninos e meninas é valorizada e incentivada em todos os países da região. Contudo, não foi encontrado nenhum indicador que avalie o grau de sua participação ou do papel que desempenham. Dada a reconhecida importância da participação das famílias e das comunidades nos programas formais e não-formais, é necessário sistematizar as informações sobre a participação destes atores. Em geral, a informação sobre os recursos humanos é fragmentada e incompleta, sendo necessário incrementar a investigação e a sistematização da informação.

■ Indicadores de recursos financeiros

Os países dispõem de informações sobre a fonte e o montante de recursos financeiros públicos

gastos nos programas de atenção à primeira infância. Por exemplo, existem indicadores como a porcentagem do gasto público em educação e a porcentagem do gasto público em educação destinada ao nível de educação infantil (ou pré-escolar). Esta informação financeira pública é relativamente fácil de ser coletada, já que a peça orçamentária pública é centralizada e os governos dispõem destes indicadores. Contudo, existe pouca informação disponível sobre a contribuição do setor privado e os números não incluem gastos com os programas não-convencionais ou que não sejam de âmbito público (ex: educação indígena e comunitária no México). O estudo piloto da Bolívia apresenta o orçamento dos empréstimos dos organismos bilaterais e multilaterais que apóiam o Programa Nacional de Atenção ao Menino e Menina menor de 6 anos de idade (PAN), por organismo que financia e local.

Alguns países dispõem da informação sobre o gasto público por aluno na atenção à primeira infância, inclusive em diferentes programas (Chile e Colômbia). O México tem este indicador somente para o nível de “educação pré-escolar” e não para a “educação inicial”¹⁷. É importante dispor de dados financeiros desagregados por modalidade, unidade administrativa geográfica e programa – se possível – já que os custos entre eles variam consideravelmente. Seria relativamente fácil calcular este indicador por programa, utilizando o dado orçamentário e o número de meninos e meninas matriculados em um dado programa.

No que diz respeito ao custo para as famílias, o estudo da Colômbia mostra os valores mensais que os pais têm que pagar pela assistência prestada aos filhos, segundo uma tabela de cálculo que tem por base a renda familiar e o salário mensal. A Bolívia relata que existe uma grande diferença entre os programas no que diz respeito aos custos assumidos pelos pais: desde o serviço público gratuito do Ministério da Educação até um valor mensal de US\$200 (duzentos dólares) nas instituições privadas. Novamente, verifica-se a importância de desagregar este dado financeiro por programa. Além disso, há que se considerar outros gastos diretos da família, como materiais escolares, livros, uniformes, transporte, etc. – para os quais podemos contar com alguns estudos feitos no México.

¹⁶ Ministério da Educação do Chile e UNESCO/OREALC. Cúpula das Américas. Projeto Regional de Indicadores Educativos: O Relatório Regional (versão preliminar). 2001.

¹⁷ No México, a educação inicial é determinada pela faixa etária de 0-3 anos e a educação pré-escolar pela faixa etária de 4-5 anos.

4. Conclusões e recomendações

A seguir, serão apresentadas as principais conclusões e recomendações que surgiram da sistematização realizada, as quais têm servido de ponto de partida para as fases posteriores do Projeto Regional de Indicadores, desenvolvido pela UNESCO/OREALC:

- É preciso desenvolver um marco conceitual compartilhado, quanto ao que se entende por atenção integral à primeira infância, em suas dimensões de cuidado, proteção e educação. A diferença dos conceitos e definições e as diferentes divisões e subdivisões que existem nos países, em relação à primeira infância, fazem com que seja difícil realizar uma análise comparativa da situação na região.
- Para analisar criticamente a situação atual e implementar políticas e programas que atendam de forma integral às necessidades dos menores de seis anos, é preciso contar com um sistema de informação amplo que contemple a informação quantitativa e qualitativa sobre os contextos demográfico, social e econômico da população da primeira infância, assim como das características dos programas que vão atendê-la. Mesmo assim, é importante conduzir pesquisas e avaliações sobre as condições que favorecem o desenvolvimento, a aprendizagem e o bem-estar das crianças, bem como a qualidade e a adequação dos programas. É preciso sistematizar e difundir experiências inovadoras que estão dando bons resultados e aprender com tais experiências.
- Estabelecer com urgência um marco operacional coerente entre a concepção da educação e cuidado na primeira infância e a definição dos indicadores e dos dados estatísticos para analisar a situação dos meninos e meninas menores de 6 anos, visando tomar decisões adequadas relativas às políticas, programas e recursos. Ainda que muitos países da América Latina estabeleçam em suas leis a educação da primeira infância (mesmo que não necessariamente obrigatória), a coleta de dados estatísticos se centra na faixa etária mais próxima do ingresso na “escola primária” (3 a 5 anos ou 4 a 6 anos).
- O objetivo fundamental das ações de educação e cuidado é contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e favorecer a aprendizagem, por isso é urgente que os países definam um conjunto de indicadores relativos ao desenvolvimento e à aprendizagem das crianças menores de 6 anos. Esta informação é crucial para a definição de outros indicadores como, por exemplo, a qualidade dos programas de educação e cuidado – já que um elemento essencial de valorização de tal qualidade é identificar em que medida os programas auxiliam ou dificultam o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. Visto que o desenvolvimento e a aprendizagem estão intimamente relacionados com as culturas em que as crianças estão inseridas, torna-se difícil elaborar um conjunto de indicadores comparáveis entre os países, mesmo que existam alguns indicadores universais de desenvolvimento que, com pequenas variações, sejam aplicáveis a todas as culturas. Da mesma forma, cada país estabelece em seus currículos a aprendizagem que considera necessária, mas a análise dos currículos dos países também mostra que existe uma série de aprendizagens que são comuns às diferentes culturas.
- É fundamental que os países construam um conjunto de indicadores acerca do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças, visando não estabelecer comparações entre eles, mas com a perspectiva de identificar, o mais precocemente possível, aqueles meninos e meninas que possam apresentar problemas no desenvolvimento ou dificuldades de aprendizagem, proporcionando-lhes a ajuda e o apoio necessários para compensar suas dificuldades e otimizar o seu desenvolvimento psicossocial.
- Em relação ao que foi mencionado anteriormente, recomenda-se que, em um primeiro momento, os países construam os indicadores de desenvolvimento e aprendizagem para, em um segundo momento, identificar quais poderiam ser transversais e comparáveis. A comparação pode ser útil para medir o progresso de cada país e identificar os apoios e os recursos requeridos para se progredir de forma adequada. Do nosso ponto de vista, a comparação não deve ter por objetivo estabelecer um “ranking” entre os países, mas contar com parâmetros que permitam aos países identificar o seu progresso, considerando as suas características e circunstâncias específicas.
- Tudo isso nos leva à necessidade de contar, também, com um conjunto de indicadores

para avaliar a qualidade dos programas destinados à primeira infância, os quais não se limitem somente aos aspectos operacionais de tais programas, o que, freqüentemente, é feito. Neste aspecto, é importante construir indicadores relativos aos insumos, aos processos, às estratégias de implementação e aos resultados dos programas, especialmente no que se refere ao impacto dos mesmos, tanto no desenvolvimento e aprendizagem da criança quanto nas famílias e na comunidade. Este dado é muito útil para promover as melhorias necessárias nos programas, modificando aqueles aspectos que dificultam o adequado desenvolvimento e aprendizagem das crianças e de suas famílias.

- Vale destacar a importância de dispor de dados desagregados por idade, gênero, área geográfica e nível sócioeconômico, com o objetivo de avaliar as disparidades existentes nos próprios países e, assim, determinar as áreas e grupos de população que serão priorizados nos programas para a primeira infância. A desagregação dos dados por idade é crucial, especialmente em se tratando das crianças com menos de 3 anos de idade.
- Devido ao grande potencial que têm as modalidades não-convencionais desenvolvidas, em sua maioria, por organizações da sociedade civil em atingir a população sem acesso aos serviços oficiais, torna-se necessário incluí-las nas estatísticas, visando ter um quadro completo da cobertura e garantir a qualidade do serviço.
- Dada a reconhecida importância da participação das famílias e das comunidades nos programas formais e não-formais de atenção, faz-se necessário sistematizar a informação sobre a participação destes atores e definir indicadores relacionados ao impacto da ação das famílias e da comunidade no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças. Mesmo assim, seria importante desenvolver e aprofundar a análise das relações entre as variáveis das famílias e da atenção à primeira infância, visando identificar os fatores que estão dificultando a participação nos programas.
- É importante coletar dados estatísticos sobre crianças que vivem em situação de vulnerabilidade, para dispensar-lhes uma atenção prioritária que possa compensar, o mais precocemente possível, sua situação de desvantagem. Para obter uma informação completa e detalhada e atender às crianças em situação de risco, faz-se necessário a urgente colaboração intersetorial tanto entre as diferentes esferas de Governo como entre estas e as organizações não-governamentais.
- Em geral, a informação sobre os recursos humanos é fragmentada e incompleta, fazendo-se necessário uma investigação e sistematização sobre a questão, uma vez que os recursos humanos são um fator determinante para a qualidade da atenção dispensada aos meninos e meninas.
- É importante desagregar o dado financeiro por modalidade, unidade administrativa geográfica e por programa – se possível – já que os custos entre eles variam consideravelmente. Seria relativamente fácil calcular este indicador por programa, utilizando o dado orçamentário e o número de meninos e meninas matriculados em um dado programa.



A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO foi criada em 1945. Sua mais importante missão é contribuir para a construção da paz, por meio da cooperação técnica entre as nações nas áreas de educação, ciência, cultura e comunicação, visando favorecer o respeito universal à justiça, aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Para a UNESCO, a educação é um direito fundamental do ser humano, sendo a chave para o desenvolvimento sustentável, a paz e a estabilidade das nações e entre os países.

Entre suas funções prospectivas, a UNESCO procura identificar tendências, antecipar o futuro e ajudar a mapear novos caminhos por meio do fomento, da transferência e do intercâmbio de conhecimentos. No campo normativo, contribui para a elaboração e a adoção de convenções, declarações e compromissos firmados internacionalmente.

O objetivo estratégico da UNESCO, no campo da educação infantil, é contribuir para que seja cumprida a meta do Marco de Ação de Dacar: *"expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância"*.

A UNESCO Brasil oferece cooperação técnica na área, contribuindo para a formulação e o aprimoramento da política de educação infantil. Atua em parceria, disseminando conhecimentos sobre o tema, por meio de projetos, publicações, seminários e discussão com órgãos do governo e com a sociedade civil, visando contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.



FUNDAÇÃO ORSA

A Fundação ORSA, instituída em 1994, tem como missão a formação integral da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social, atuando nas áreas programáticas de educação, saúde e promoção social. Sediada em Carapicuíba, Estado de São Paulo, desenvolve programas e projetos com atendimento direto e indireto. Na área da educação, com o foco na Educação Infantil, tem implantado programas e projetos de formação e valorização dos profissionais que atuam com crianças de 0 a 6 anos, de produção e publicação de materiais de apoio e de gestão de centros de Educação Infantil em parceria com prefeituras.

Na área da Educação Infantil, merecem destaque estes projetos: Programa de Formação de Profissionais de Educação Infantil, Prêmio Qualidade na Educação Infantil, Gestão Pedagógica nos Centros de Educação Infantil. Conheça algumas publicações da Fundação ORSA:

- Fontes para a Educação Infantil
- Município Feliz
- Guia de Adoção
- Compreendendo a Violência Sexual Contra a Criança e o Adolescente
- Perda do Pátrio Poder – Aproximações a um estudo socioeconômico
- Atos Infracionais na Comarca de Barueri – Pontos & Contrapontos
- CEM Passo a Passo
- Manual Técnico de Atenção Humanizada ao Recém-Nascido de Baixo Peso – Método Mãe Canguru
- *Children and youngsters in Laranjal do Jari, Amazon, Brazil: Risk and Hopes*
- Educar a Criança Deficiente

Para maiores informações sobre a publicação em língua portuguesa, contactar:

Fundação ORSA

e-mail: vmelis@fundacaoorsa.org.br

www.fundacaoorsa.org.br

UNESCO

e-mail: uhbrz@unesco.org.br

www.unesco.org.br



GRUPO CONSULTIVO
SOBRE CUIDADO E
DESENVOLVIMENTO
INFANTIL

Grupo Consultivo sobre Cuidado e Desenvolvimento Infantil [*Consultative Group on Early Childhood Care and Development*] é um consórcio interagencial de abrangência internacional, com fortes vínculos regionais, formado por agências doadoras, organismos internacionais, organizações não governamentais, institutos e fundações. Objetiva a melhoria das condições de vida das crianças em situação de risco, baseando-se em uma visão multidisciplinar do cuidado e desenvolvimento da criança de 0 a 8 anos, em países em desenvolvimento.

O Grupo Consultivo se constituiu em 1984, a partir da necessidade de articular as iniciativas existentes, e fomentar novas ações para o fortalecimento de programas e políticas destinados à criança de 0 a 8 anos e suas famílias.

O Grupo Consultivo conta com uma Secretaria Executiva e com Representantes Regionais. A Secretaria atua de forma a levar as instituições e representantes regionais a identificarem as lacunas e as áreas prioritárias e de interesse relacionadas com o cuidado e o desenvolvimento infantil, assim como a articular novos parceiros para comporem a rede. Atualmente, a Secretaria está sediada na Escola de Educação Infantil [*School of Early Childhood Education*] da Universidade de Ryerson. O suporte administrativo é fornecido pelo Escritório de Assuntos Internacionais de Ryerson [*Ryerson Office of International Affairs*]. Os Representantes Regionais coordenam a rede de parceiros em 8 regiões no mundo, abrangendo cerca de 2.800 instituições e especialistas distribuídos em 120 países.

Para maiores informações, contatar:

**Kathy Bartlett, Co-director
Aga Khan Foundation**

1-3, Avenue de la Paix, 1202 Geneve
P.O. Box 2369, 1211 Geneve 2, SWITZERLAND
Tel: (41 22) 909-7200 / 7208 direct
Fax: (41 22) 909-7291

**Louise Zimanyi, Co-director
Ryerson University**

School of Early Childhood Education
350 Victoria Street, Toronto, Ontario
M5B 2K3, CANADA
Tel: (416) 979-5000 ext. 7034
Fax: (416) 979-5239

E-mail: info@ecdgroup.com
www.ecdgroup.com

O Grupo Consultivo pode ainda ser contactado através de:

Dr. Robert G. Myers

Insurgents Sur 4411, Ed. 7, Dept. 302
Tlalcoligia, D.F. 14430, MEXICO
Tel: (52-5) 513-4813, Fax: (52-5) 573-4277
E-mail: rmyers@laneta.apc.org

**CG Secretariat
Education Section, UNICEF TA 26-A**

Three United Nations Plaza
New York, New York 10017, USA
Tel: (212) 824-6626, Fax: (212) 824-6481

O GRUPO CONSULTIVO SOBRE CUIDADO E DESENVOLVIMENTO INFANTIL [*CONSULTATIVE GROUP ON EARLY CHILDHOOD CARE AND DEVELOPMENT*] (GC) é um consórcio de agências internacionais, organizado em redes regionais, que articulam novas instituições e parcerias e fomentam ações que visam o fortalecimento de programas e políticas para as crianças de 0 a 8 anos e suas famílias. O trabalho do Grupo Consultivo baseia-se em uma visão multidisciplinar do cuidado da criança e do desenvolvimento infantil.

METAS

AMPLIAR O CONHECIMENTO O GC coleta, sistematiza e dissemina informação sobre o desenvolvimento infantil, obtida através de experiências de campo, do conhecimento tradicional e da pesquisa científica.

SERVIR COMO UM CATALISADOR O GC trabalha para ampliar a consciência das pessoas sobre temas relacionados às crianças, desenvolvendo materiais e estratégias que visam ajudar as comunidades, organizações e governos a avançar da teoria para a prática, da política para o planejamento e implementação de programas.

CONSTRUIR PONTES O CG articula em rede instituições que têm preocupações e interesses comuns, promovendo o trabalho entre os setores; colocando as pessoas em contato com o trabalho de outras por meio da organização de reuniões, da disseminação de informação (publicações) e servindo como elo de comunicação.

SERVIR COMO UM CONSELHO OUVIDOR O CG se engaja em atividades que promovam o diálogo entre financiadores e quadros de decisão, relativas às melhorias para a área, fornecendo referências básicas para a formulação de políticas, assim como para o planejamento, a programação de atividades e sua implementação.

Ocasionalmente, os Membros da Secretaria provêem assistência técnica às organizações no que se refere ao desenho de um programa, sua implementação e avaliação ou, ainda, à elaboração de relatórios ou artigos técnicos.

Como parte das atividades de informação, comunicação e disseminação de experiências, o **Grupo Consultivo** publica semestralmente a revista "*Coordinators' Notebook*", caracterizada como uma 'ferramenta do trabalho em rede'.

Coordinators' Notebook é produzido pelo Secretariado do Grupo Consultivo em colaboração com parceiros e redes regionais e com o apoio da *Academy for Educational Development*, Fundação *Aga Khan*, Fundação *Bernard van Leer*, *Christian Children's Fund*, Ministério das Relações Exteriores da Holanda, *Pueblito*, *Save the Children Alliance*, UNESCO e UNICEF.

Cada número do periódico em língua inglesa refere-se a um tema específico – identificado através de consulta a parceiros sobre as lacunas e prioridades constatadas na área –, apresentado por meio do seu artigo principal e ilustrado nos estudos de caso relacionados ao tema. Uma segunda parte do periódico divulga notícias sobre a rede interagencial que compõe o Grupo Consultivo [*Network Notes*], apresentando as atividades da Secretaria Executiva e do Secretariado, bem como outras iniciativas regionais, descrevendo atividades das instituições parceiras, disponibilizando endereços eletrônicos para contato sobre pesquisas, publicações e áreas de atuação e divulgando eventos como Seminários e Conferências na área. Todos os números do periódico encontram-se disponíveis no site do Grupo. www.ecdgroup.com